TOMO 2

MÉXICO
CONTEMPORÁNEO 1808-2014

320.97209
P7691

LA POLÍTICA

Dirección General
Alicia Hernández Chávez

Coordinador
Alicia Hernández Chávez

TOMO 2

MÉXICO
CONTEMPORÁNEO 1808-2014

El volumen ofrece una imagen compleja de las sociedades e intereses de los mexicanos; unos republicanos, otros liberales o conservadores, federales moderados nacionalistas, populistas, neoliberales. Cada momento se relaciona con el contexto internacional y su influjo en las alternativas del país. Lejos de ser un proceso evolutivo, los dos siglos analizados son de avance y regresiones. Se cuestiona la existencia real de la república federal frente a la continuidad de los poderes regionales, el imperio de presidentes y gobernadores, el faccionalismo al interior del congreso, y de las altas burocracias.

La llegada del siglo xx testimonia la incapacidad de la clase política de resolver sus conflictos internos, lo que lleva a una revolución que cundió en vastas regiones del país debido a que las grandes potencias estaban involucradas en la guerra mundial. La Gran Guerra dejó espacio para introducir profundas reformas, derrotar a un ejército permanente y el recambio de la clase política que duraba ya treinta años. El siglo xx, lejos de imponer una república federal, refuerza el presidencialismo, el estatismo, el nacionalismo y un partido hegemónico.

En México no hubo ni existe un Estado de Derecho. Es fundamental entenderlo con claridad: reconocer que el Estado, el poder judicial, es incapaz de imponer la ley, de garantizar los derechos ciudadanos. Por el contrario, la República vive una guerra entre narcotraficantes, corrupción, intereses creados al interior de la alta burocracia del Estado, gobernadores prepotentes y presidentes o ex presidentes con sus secuaces inmiscuidos en negocios y finanzas dudosos.

El sistema de representación política vive una crisis; los partidos carecen de proyecto, sus miembros "empoderados" en la curul, obtienen poder de sus clientelas. La ciudadanía, ansiosa de mejoras, vive un bienestar deteriorado, atemorizada por la incertidumbre jurídica, la escasa seguridad y el nulo respeto a sus derechos ciudadanos: el impulso democrático se desvanece.

Diseño de portada: Román Martínez Saavedra
***¡Vota!*, 2003, óleo sobre tela, 90 x 75 cms.: © Raúl Anguiano.**
Colección del Instituto Federal Electoral del Distrito Federal.

CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS

LA POLÍTICA, 1808-2014

AMÉRICA LATINA EN LA HISTORIA CONTEMPORÁNEA

Idea original y dirección
Pablo Jiménez Burillo

Consejo editorial
Manuel Chust Calero, Pablo Jiménez Burillo, Carlos Malamud Rikles,
Carlos Martínez-Shaw, Pedro Pérez Herrero

Consejo asesor
Herib Caballero, Jordi Canal Morell, Carlos Contreras Carranza, Gerardo Caetano,
Alfredo Castillero Calvo, Antonio Costa Pinto, Joaquín Fermandois,
Jorge Gelman, Alicia Hernández Chávez, Carlos G. López Bernal,
Nuno Gonçalo Monteiro, Eduardo Posada Carbó, Inés Quintero,
Carlos Severino, Lilia M. Schwarcz, Patricia Vega

Coordinación
Javier Bravo García

FUNDACIÓN MAPFRE
Área de Cultura

Presidente de FUNDACIÓN MAPFRE y Patronato
Antonio Huertas Mejías

Director del Área de Cultura
Pablo Jiménez Burillo

Director Adjunto del Área de Cultura
Daniel Restrepo Manrique

Directora de exposiciones
Nadia Arroyo Arce

Conservadora jefe
María López Fernández

Conservador jefe de fotografía
Carlos Gollonet

Delegación FUNDACIÓN MAPFRE México
Itzel Contreras

MÉXICO CONTEMPORÁNEO

TOMO 2

LA POLÍTICA, 1808-2014

Alicia Hernández Chávez
(coordinadora)

EL COLEGIO DE MÉXICO

FUNDACIÓNMAPFRE

320.972
P7691

La política, 1808-2014 / Alicia Hernández Chávez, coordinadora.
-- 1a. ed. -- México, D. F. : El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos : Fundación Mapfre : Fondo de Cultura Económica, 2015.
293 p. ; 23 cm. -- (México contemporáneo ; t. 2).

ISBN 978-607-462-821-0 (obra completa, Colmex)
ISBN 978-607-462-824-1 (tomo 2, Colmex)
ISBN 978-84-306-0788-4 (obra completa, Mapfre)
ISBN 978-84-9844-483-4 (tomo 2, Mapfre))
ISBN 978-607-16-3093-3 (obra completa, FCE)
ISBN 978-607-16-3098-8 (tomo 2, FCE)

1. México -- Política y gobierno -- Siglo XIX. 2. México Política y gobierno -- Siglo XX. -- 3. México -- Política y gobierno -- Siglo XX. I. Hernández Chávez, Alicia, coord. II. ser.

Primera edición, 2015

D. R. © El Colegio de México, A. C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D. F.
www.colmex.mx

D. R.© Fundación Mapfre
Paseo de Recoletos, 23
28004 Madrid, España
Tel. (91) 581 1131
www.fundacionmapfre.com

D. R. © 2015 Fondo de Cultura Económica
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14738 México, D. F.
www.fondodeculturaeconomica.com
Empresa certificada ISO 9001:2008
Tel. (55) 5227-4672; fax (55) 5227-4694

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el medio, sin la anuencia por escrito del titular de los derechos.

ISBN 978-607-462-821-0 (obra completa, Colmex)
ISBN 978-607-462-824-1 (tomo 2, Colmex)
ISBN 978-84-306-0788-4 (obra completa, Mapfre)
ISBN 978-84-9844-483-4 (tomo 2, Mapfre)
ISBN 978-607-16-3093-3 (obra completa, FCE)
ISBN 978-607-16-3098-8 (tomo 2, FCE)

Impreso en México • *Printed in Mexico*

ÍNDICE

Prólogo
Alicia Hernández Chávez 9

Introducción. El montaje de la República
Alicia Hernández Chávez 11

La vida política
Virginia Guedea 61

La formación del orden liberal, 1830-1880
María Luna Argudín 101

La formación de un régimen autoritario a través de la Revolución, 1880-1929
Nicolás Cárdenas García 155

La rectoría de Estado, 1930-1960
Alicia Hernández Chávez 203

La vida política
Rogelio Hernández Rodríguez 261

PRÓLOGO

La colaboración entre el Fideicomiso Historia de las Américas de El Colegio de México y el Fondo de Cultura Económica cumple, en este 2015, 24 años de existencia. Respaldan su trayectoria editorial más de un centenar de títulos originales, numerosas reimpresiones y la colaboración de académicos de distintas instituciones. Conmemoramos estos lustros con el estudio y reflexión de sucesos que plantean la necesidad ineludible de comprender los procesos determinantes en la vida de nuestros países.

En el año 2012 iniciamos una fructífera colaboración con la Fundación Mapfre que resultó en la serie *México Contemporáneo*, organizada por periodos. Fue idea del Presidente de El Colegio de México, Dr. Javier Garciadiego, replantear la colección en cinco temas: Economía, Política, Población y Sociedad, Cultura y Política Internacional. Se cambiaron algunos autores y se solicitó al coordinador de cada volumen un ensayo introductorio del periodo 1808-2014. Los autores de los capítulos tuvieron la libertad de escribir nuevos textos con una periodización más flexible. El lector encontrará ensayos reflexivos con hipótesis que abren nuevos campos historiográficos. Nuestro objetivo es explicar el proceso de formación del México contemporáneo y el papel de los distintos actores sociales en dichos cambios. La serie temática que coeditamos El Colegio de México y el Fondo de Cultura Económica fue acogida por la Fundación Mapfre.

Confiamos ilustrar con nuevas perspectivas los complejos cambios vividos en los dos últimos siglos, así como los avances, las resistencias y modalidades de adaptación que se llevaron a cabo. Pensamos que, al presentar un pasado de México organizado temáticamente por especialistas en la materia, podremos comprender mejor nuestro tiempo, que, más que occidental, se presenta ahora como global.

Alicia Hernández Chávez
Presidenta-fundadora del Fideicomiso Historia de la Américas
El Colegio de México

INTRODUCCIÓN

EL MONTAJE DE LA REPÚBLICA

Alicia Hernández Chávez

"Arre arre mi burrita que ya vamos a llegar
y te voy a dar tu alfalfa y te voy a dar tu maiz,
arre arre mi burrita, unos pasos pa' delante
y otros cuantos para atrás..."

La historia de México me recuerda la canción de La burrita: un continuo andar hacia una promesa de futuro nebuloso e imaginario, donde cuando casi vislumbramos la tierra prometida, nos vamos "unos pasos para atrás".

En mis estudios acerca de la formación del Estado mexicano, he calificado el proceso como intermitente, discontinuo; hoy como ayer, cada facción política, al ascender al poder central reinventa su imagen con "nuevos proyectos". La jerga política calificaba este fenómeno como la "Ley del péndulo", y sin duda a mi generación le tocó vivirla: la década de 1960 en adelante —ante la fuerza del fenómeno de internacionalización de las naciones—, la resistencia de los intereses estatistas; la resistencia de grupos de interés y de grupos sociales sumada a la ideología nacionalista, generó no sólo regresiones históricas, destrucción de la obra inicial, un dispendioso volver a empezar, sino también la lucha de facciones internas de la clase gobernante, que llegó al extremo de incurrir en asesinatos; fue la llamada "Guerra sucia". La contraparte fue de protesta social y una guerrilla que dilató y distorsionó el desenvolvimiento democrático del país.[1]

[1] Agradezco a Ariel Rodríguez Kuri, John Womack Jr. y Marcello Carmagnani sus valiosas criticas y el haberme evitado juicios de valor; lo que permanece es de mi total responsabilidad.

Mi argumento es que en el imaginario histórico mexicano encontramos la idea de que el Estado-nación y la República se convierten en una realidad permanente a partir de la Independencia de México, y las guerras e invasiones extranjeras desorientan su derrotero. El camino no es así de simple. Tanto la nación como el Estado son una construcción histórica en continuo cambio. El paso del México colonial a una nación autónoma republicana y federal triunfa en 1867 y el montaje de las instituciones del México contemporáneo fue un proceso aún más dilatado (Alicia Hernández Chávez, 2007a).

La opinión pública a lo largo del periodo 1808-2014 siempre expresó divergencias y el triunfo de una facción de ninguna manera representó la desaparición de las otras; hubo tensión entre facciones por intereses e ideas opuestos: liberalismo, monarquía moderada, república parlamentaria, república unitaria, presidencialismo, corporativismo, estatismo, liberalismo y democracia; todos, conceptos universales que se relacionan de modo particular con cada realidad histórica, con sus actores y sociedades; es decir, son conjuntos que se construyen, que se autodefinen entre sí. Lo que fue muy lento y un proceso intermitente e inconcluso fue la formación de un sistema de partidos que habría de recoger al interior de la representación política —en especial del Congreso—, ideas, debates y propuestas que mantuvieran un derrotero razonado para el país.

Tomo entonces distancia de quienes anticipan que lo nacional, el republicanismo o toda forma de gobierno, emergieron de golpe con la Independencia, y que cualquier fenómeno cultural, transformación política, ocurrió de igual manera. Este enfoque nos lo proporciona la visión del progreso linear. El historiador, en cambio, reconoce que los personajes históricos actúan sin conocer el desenlace de sus acciones; de ahí que la difusión de un nuevo principio de la vida pública ocurra mediante un complejo proceso de constante ajuste y rectificación de sus contenidos iniciales.

La monarquía compuesta y el confederalismo

Comienzo por el problema de la regionalización, que ha dificultado la colaboración entre regiones y el gobierno central a lo largo de los dos siglos que aquí se abordan. Un Estado centralizado, absolutista, no exis-

tió en México. La emergencia de la tendencia confederal y las resistencias a la colaboración entre provincias y gobierno virreinal y entre estados y federación fue continua. Las ideas y el empleo de voces como Patria y Nación, República y Pueblo en México contienen significados que derivan de un pasado histórico indio, africano, americano y europeo que se desenvuelve a partir de la colonización española, cuando se subdividen los territorios conquistados en reinos, provincias, capitanías generales, bajo el derecho y las instituciones de la Corona de Castilla (Eusebio Ventura Beleña, *Recopilación Sumaria de todos los Autos Acordados de la Real Audiencia y sala del Crimen de esta Nueva España*). Es importante reconocer que el gobierno español se monta sobre el complejo tejido social mesoamericano, conforme la tradición europea del renacimiento funda ciudades y villas con sus cabildos y cargos de gobierno, que acabarán por conformar capitales provinciales que devienen, la mayoría de las veces, en las capitales de los estados del México republicano. Entrevera el tejido social, las repúblicas de indios que se prolongan bajo la república independiente como municipios, pueblos sujetos; además, los ranchos, haciendas y presidios. Fundamental fue el tejido social de la Iglesia, organizado en provincias eclesiásticas, y del catolicismo.

Lo particular de la ley castellana es que reconoce la ley de cada reino y provincia, su derecho a gobernarse conforme a los usos y costumbres de la Tierra. Así se optó —por acuerdo real— por conquistar América a partir de la ley del Reino de Castilla, sin que esto excluyera la introducción de elementos de la ley de Aragón, como la Audiencia y el Virrey (Javier Barrientos Grandón, 2004). La idea misma de monarquía y del ejercicio de gobierno se sustentan en un hecho esencial: son compatibles —desde el concepto de monarquía y su potencia— la existencia de una pluralidad de reinos unidos, pero no confundidos, bajo un mismo cetro (López Madera, 1999).

La monarquía española reconocida esencialmente plural, compuesta de muchas piezas y de "muchas naciones" como escribiera el obispo y virrey Juan de Palafox y Mendieta (1600-1659), donde las partes no anulan la herencia viva de su pasado, eran realidades históricas individualizadas, conservaban su propia constitución. La monarquía hispánica, a decir del dominico Tomás Campanella, fue un conjunto de pueblos y de reinos bajo un solo cetro, con proyección hacia Oriente y Occidente, sustentado por tres soportes castellanos, aragoneses y portugueses. La

sede de todo el reino es la España continental, con naciones y reinos dispersos en el Nuevo Mundo, en Italia, en Países Bajos, en Asia y en África. La compleja trama social ayuda a reconocer la madeja de derechos, privilegios y leyes sobre la cual se monta la República mexicana, donde el sujeto de soberanía son *los pueblos*, y sólo en la segunda parte del siglo XIX, *el pueblo.*

La Independencia, su desenvolvimiento

A finales del siglo XVIII nuevas ideas y normas acerca de las libertades mercantiles y de los mares, de las formas de gobierno, revolucionaron el mundo occidental. En México, el cambio mundial se expresa en demandas de mayor igualdad y autonomía. Me explico. Un siglo de decadencia de la Monarquía española (1630-1730) dejó espacio al desenvolvimiento autonómico de los americanos: se expande el comercio interregional e internacional, se potencia el gobierno local de los cabildos, sede de la representación americana; se cuestionan los *justos títulos de la Monarquía, la facultad del pontífice para repartir el mundo* y el derecho del libre comercio para quienes se benefician de la libre navegación de las potencias que rompen el monopolio español en América. Punta del iceberg fue la protesta en contra de la desigualdad social y de empleos entre americanos y españoles.

La reorganización imperial mundial de finales de siglo XVIII se desata con la Guerra de los Siete Años y se manifiesta concretamente con la toma de La Habana en 1762 por la Gran Bretaña. Tal hecho traslada las guerras europeas al continente americano. En Nueva España el visitador real, José de Gálvez, llegó de España con oficialidad profesional al mando del general Juan Villalba para formar 17 regimientos y entrenarlos como milicias activas. Gálvez cuenta con los suficientes títulos para actuar: Presidente de la Audiencia y Virrey, Prefecto, Juez; su misión fue vasta: reducir a los indios enemigos, poner orden y crear los mandos militares de las provincias internas, así como imponer las ordenanzas de intendentes (*Recopilación sumaria de todos los Autos Acordados de la Real Audiencia y Sala del crimen de esta Nueva España*, en adelante se citará *Recopilación sumaria).*

La desconcentración administrativa, el contrabando —azote económico— para la Hacienda Real, sumado al hecho de que los conflictos

entre potencias se trasladaban a América, acrecentaron las tensiones sociales internas. De ahí el intento por centralizar la administración de las provincias novohispanas. El Consejero de Indias, José de Gálvez, designado visitador de la Nueva España, formó trece intendencias, que serían gobernadas por un intendente y un jefe político de nombramiento real. Organizó y aumentó el ejército; fortaleció las milicias provinciales con responsabilidad del cabildo provincial, sujetas al ejército real; fortaleció las líneas de defensa —los presidios— desde las californias hasta el Golfo de México y a lo largo de las principales líneas de comunicación ("Milicias provinciales", en *Relación Sumaria*). La oficialidad del México republicano se forma en el ejército real de este momento, lo que arroja luz en torno a la persistencia de formas monárquicas; Agustín de Iturbide, Antonio López de Santa Anna y muchos otros son instruidos por la oficialidad española. La expulsión de la Orden de los Jesuitas en 1767 fue muy mal recibida por algunas agrupaciones del clero y de la sociedad, y en 1771 el Cabildo Metropolitano objeta ante el rey el hecho de que los altos cargos de la Iglesia sólo se otorguen a peninsulares. La libertad de comercio de 1778 disminuyó el contrabando y golpeó al comercio de corporaciones al abrir la libre navegación y el comercio interno entre Perú, Nueva España, el Nuevo Reino de Granada y Guatemala ("Reales cédulas, pragmáticas CLXVI, CLXXIV", en *Relación sumaria*). Al mismo tiempo aumenta la circulación de ideas tales como el regalismo, la soberanía, la equidad en cargos. En síntesis, las reformas introducidas en la Nueva España: sociales, político-ideológicas, estimulan el debate relativo a la representación política de cabildos de ciudades y villas, de los súbditos del rey.

La representación política fue un tema central. El virrey Gálvez introdujo el síndico del común, electo por los vecinos para sesionar en los cabildos provinciales, medida que afectó los cargos hereditarios. También la autoridad virreinal se debilitó. Desde Quito, el oidor Victorián de Villava sostiene que

> la existencia de pequeñas cortes (en América) alrededor de los virreyes tenía que suprimirse en beneficio de un principio de autogobierno de los territorios [...] reformar las Audiencias para convertirlas en consejos supremos de cada territorio formadas por consejo de magistrados mitad español, mitad americano" [Capítulo Tributos, CXII, en *Relación sumaria*].

Al término de la era colonial y del absolutismo real en España se justifica el hecho de revertir formas de autogobierno en los territorios, máxime si se justificó con base en la tradición de un pasado ilustrado español previo al siglo XVI. La resurrección se centra en la potencia de los Reinos en Cortes presidida por el soberano. La publicación del libro de Francisco Martínez Marina, *La Teoría de las Cortes*, revive tal tradición, y a finales del siglo XVIII se cita a disertar sobre el *pactum translationis*, se refuta el derecho divino de los reyes al precisar la casuística del tiranicidio y de la inmunidad eclesiástica. De manera particular, las doctrinas de Francisco Suárez fueron difundidas por los jesuitas, quienes lograron el establecimiento de una cátedra especial en la Universidad de México. El concepto básico del complejo discurso de Suárez es que el hombre nace con sus derechos naturales, y como aspira a vivir en comunidad, debe ceder parte de sus libertades que efectúa de modo consensual, dando existencia a la ley que regula la vida de los individuos en sociedad. ¡Nada podía ser más revolucionario!

Acerca de las autonomías, insisto en un elemento que da continuidad a la tradición castellana. Los ministros de Carlos III: Pedro Rodríguez de Campomanes y el conde de Aranda, favorecieron una mayor unidad administrativa de la monarquía española mediante la reforma de los intendentes, diseñada —como afirma Mario Góngora— para remplazar a los virreyes. Los nuevos ministerios suplieron parcialmente al Consejo de Indias y las Audiencias sólo retuvieron su facultad judicial. El virrey perdió su jurisdicción sobre las provincias de la Nueva España con la creación de las intendencias. Las reformas conllevan la reorganización de los novohispanos; unos en el partido borbónico, otros que reclaman ser defensores del absolutismo real, otros que exigen la restitución de antiguos derechos por ser hijos de *capitulados*, otros que reclaman ser *originarios* de la tierra.

Mario Góngora dice que ya a finales del siglo XVII tenemos un defensor elocuente de la superioridad del pueblo sobre el rey. Abad y Queipo, obispo de Michoacán, cita *El espíritu de las leyes* de Montesquieu y los escritos de Campomanes y Jovellanos relativos a la propiedad rural, para que se procediera a su desamortización con el fin de acrecentar la productividad, la riqueza, el bienestar social.

Cabe recordar que las reformas universitarias y la enseñanza jesuita, además de la filosofía, la ciencia moderna y la lengua nacional, introdu-

cen el derecho natural —ideas que proceden de Hugo Grotius y de Samuel von Pufendorf, ambos canónigos en derecho de la Universidad de Leyden en el siglo XVII—, la legislación que antepone los derechos del hombre al nacer: a la vida, a la libertad y al bienestar. El derecho natural fue una poderosa arma ideológica frente al absolutismo, porque acentuó la voluntad de reformas sociales, económicas y políticas entre las élites americanas y españolas. La pretensión de pasar de una *Hispania* "como madre de muchas naciones" a una España "de las provincias" cobra fuerza en el siglo XVIII, lo que provocó resistencias tanto en la España continental como en América. El derecho natural fue por ello el argumento más sólido en favor de una monarquía moderada.

Las facciones reformadoras pretendían resguardar a la Nueva España de convulsiones, radicalismos o influencias "perniciosas" ocurridas en las recién independizadas trece colonias de la América septentrional (1776), o del "caos y anarquía" que produjo la Revolución francesa, (1789). El conde de Aranda, ministro plenipotenciario del rey, cuando firma en 1783 el Tratado de París recomienda fortalecer los nexos políticos entre Francia y España, creando tres reinos en América con tres infantes, con el rey de España como emperador: un rey de México y otro de Perú, un tercero se fijaría en la Costa Firme. Al sumarse el poder de los tres reinos al de Francia y España se constituía una potencia que contendría en América el avance de los anglosajones. No prosperó la idea de un Imperio federado y a los seis años la Revolución francesa liquida tal opción.

La invasión de España por Napoleón Bonaparte en 1808 dio vida a la Junta Suprema Central, formada en septiembre de 1808 e integrada por diputados de los reinos de España, que concentró los poderes ejecutivo y legislativo para hacer frente a los franceses. En 1810 fue sustituida por el Consejo de Regencia que organizo la convocatoria a Cortes para redactar la Constitución. Con el fin de frenar los avances constitucionales se produce la abdicación del rey Carlos IV al príncipe de Asturias y la abdicación de Fernando VII en favor de Napoleón. La invasión francesa se frenó ante el poderoso ejército inglés que ingresó a la península ibérica gracias al pacto firmado por la Junta Suprema Central con el Reino Unido en 1809.

Fernando VII, desde Bayona, Francia, ordena convocar a Juntas y Cortes Generales, con lo cual aviva el enfrentamiento entre absolutistas y moderados: para los primeros la soberanía no se abdica, es del rey; en

cambio los moderados reivindican la reversión de soberanía en las Cortes. En Nueva España, el proyecto autonómico euro-americano se desprende de lo siguiente: "¿Ausente el rey en quién reside la soberanía de la nación española?". Una mayoría de los notables del reino novohispano respondieron que la soberanía residía en ellos en su calidad de "criollos herederos de los derechos de los conquistadores", con el virrey a la cabeza, unos tendían a la creación de Cortes, a diferencia de los absolutistas, para quienes la soberanía era irrenunciable.

Reunidos en cabildo extraordinario, declaran los primeros que no entregarían el reino a otro soberano o nación y que en tanto "Noble ciudad cabeza del reino *en uso y representación de sus derechos y a nombre del Público*", acuerdan que "las Leyes, Reales órdenes y Cédulas que hasta ahora han gobernado el reino continúen en todo su ser, vigor y fuerza", y piden al virrey que en calidad de interino y con el sustento de sus cuerpos gobernantes: cabildos y autoridades de lo civil, eclesiástico, criminal, se mantenga a la cabeza del reino. Como lo explica Virginia Guedea en este volumen, los absolutistas de la Audiencia acusaron al virrey y seguidores de *lesa majestad* y mandaron arrestar a los promotores por pretender transferir los poderes gubernativos del reino al cabildo y al virrey.

Los españoles no quisieron llegar a la ruptura con los americanos y cedieron ante el peligro de que éstos cayeran ante el influjo inglés o francés; convocaron al primer congreso de la monarquía y *declararon* "que los reinos, provincias e islas que forman los referidos dominios deben tener representación nacional inmediata a su real persona y constituir parte de la junta central." Los cabildos eligieron por sorteo 14 ciudades del virreinato y tres de las provincias internas. Los diputados de la Nueva España en las Cortes de Cádiz pensaban en una monarquía constitucional con autonomía reconocida americana.

La Constitución de Cádiz, aprobada en 1812, tuvo un significado radical pues introdujo el principio de que la soberanía reside en la nación, el principio del derecho al voto acorde al número de población y el ayuntamiento constitucional, base del gobierno local. La milicia cívica al mando de los ayuntamientos reforzó su autoridad y la oficialidad del ejército del rey sostuvo el tránsito de la monarquía a la república independiente. Esto significa que oficiales del ejército del rey guiaron ese tránsito por dos decenios; lo mismo ocurrió con la generación ilustrada de finales del siglo colonial.

La concepción de una monarquía constitucional o república clásica del primer periodo decimonónico no es la república como se concibe en el mundo contemporáneo. La desconfianza de gobiernos electos condujo a colocar por encima de los tres poderes clásicos de la república un poder protector conservador, una autoridad capaz de contrarrestar "el poder tiránico de las mayorías". La persistencia de formas de representación de antiguo régimen expresan esa desconfianza en los poderes electos. Protector de la nación se proclama José María Morelos además del nombramiento vitalicio de Generalísimo de las Armas del Reino y la autoridad del Supremo Poder Ejecutivo. La República y sus tres poderes clásicos se acompaña de un cuarto poder *supra partes*: Consejos de Gobierno, o un Supremo Tribunal de la Nación, o una Regencia al mando de tres o cinco personas (Alicia Hernández Chávez, 1933 y 2002; David Pantoja, 2005).

Tal como expuse al inicio, la independencia no llega de golpe o sorpresa, los movimientos autonómicos la preceden. Lo cierto es que las resistencias sociales, la dispersión de facciones políticas y su debilidad para actuar conjuntamente prolongan por varios decenios la guerra. En la América del Anáhuac después de la invasión Napoleónica de 1808 y antes de la Constitución de Cádiz en 1812, los levantamientos populares se dieron con mayor frecuencia. Los seguidores de los párrocos Miguel Hidalgo y José María Morelos, y de Ignacio López Rayón, tomaron las armas en 1810 y con su liderazgo mayoritario de curas declararon que América era para los americanos. Los pasos de la independencia llevan a la convocatoria de un congreso constituyente donde Ignacio Rayón, en abril de 1812, expone que: "La Independencia de las Américas es justa [...] y como la Nación se encuentra amenazada de la total anarquía [...] los pueblos libres de nuestra patria componen el Supremo Tribunal de la Nación que representa la majestad [soberanía] que sólo reside en ellos [los pueblos]". La representación es de "los pueblos", no del individuo.

En 1821 se promulga el Plan de Iguala, que encarna un esfuerzo más de los monárquicos constitucionalistas por resguardar a la Nueva España de los trastornos que pudieran suceder de instaurarse una república o monarquía napoleónica. El ejército de las Tres Garantías enarbola la defensa de la nación y ocupa provincias, refuerza los presidios y obtiene la jura de los tratados para la independencia. Con la ocupación de la Ciudad de México forman la Junta Provisional Gubernativa, compuesta por monárquicos moderados. El Plan de Iguala se ratifica omitiendo

la cláusula relativa a que debía entregarse el cetro a un miembro de la casa reinante. El virrey O'Donojú "quizá" había ya informado a Iturbide que ni Fernando VII ni otro de su casa aceptarían trasladar la Corona a México.

La Junta Provisional y su presidente dieron paso a la Regencia, compuesta por tres personas que convocarían a elección de diputados y a la conformación de un gobierno monárquico. Los más dispares intereses y tradiciones políticas surgieron en las Cortes del Imperio: "los monárquicos fidelistas, los favorables a Agustín de Iturbide emperador, los inclinados por una regencia y una escasa facción republicana". La representación política conserva su carácter corporativo sobre el poblacional, lo cual explica la sobrerrepresentación de ciertas provincias respecto a otras: Durango con 23 diputados contra Zacatecas, con 4 diputados, cuando ambos tenían similar número de pobladores: la Intendencia de México, futuro Estado de México, por su población contaba con el 73% de las curules (103 de un total de 141 diputados). Su posición estratégica en tanto capital del reino fue motivo de continuo conflicto. La monarquía nacionalizada fracasa al no aprobarse la constitución, negándosele a Iturbide poderes centrales y el derecho de veto; éste mandó apresar a los diputados y disolvió el Congreso constituyente, infringiendo el artículo 172 de la Constitución de 1812.

Los significados de República

El pronunciamiento de Soto la Marina en contra del encarcelamiento de los diputados fue seguido de la proclama de Antonio López de Santa Anna, quien afirmó: "sin dejar de ser monárquico proclamo la *República*" (López de Santa Anna, 2001). Santa Anna, personaje fundamental en los primeros tres decenios de la República, oficial del ejército del rey desde 1810, reagrupa los presidios del Norte y afianza su base en Veracruz. Su formación familiar monárquica le permitió dialogar con monárquicos y republicanos, centralistas y federalistas. En 1823 suscribe el Acta de Casa Mata, que reconoce la soberanía de América del Septentrión y convoca a los diputados para constituir el gobierno republicano y federal. En marzo de 1823 Iturbide abdica y sale del país; así concluye el intento por establecer una monarquía *nacionalizada* y se adentra el país en la era de los pronunciamientos y planes políticos durante dos

tercios del siglo XIX, formas de la política que se justifican mediante la teoría del tiranicidio.

La disputa en torno al tiranicidio viene de tiempo atrás, con Santo Tomás de Aquino, quien decía que el príncipe en el ejercicio de su autoridad no puede gobernar arbitrariamente sino en función de las facultades que el pueblo le hubiera delegado: de no cumplir el príncipe con los pactado, procede el derecho de resistencia. Juan de Mariana, jesuita del siglo XVI, escribe que la sociedad precede al poder político, que por lo tanto puede recuperar sus derechos originales de padecer gobiernos tiránicos. La escuela jesuita venía sosteniendo la doctrina del derecho a la resistencia, la doctrina del regicidio y tiranicidio, por lo cual en 1767 habían sido expulsados de los reinos de la monarquía. Los planes políticos del siglo XIX hacen alusión al derecho de liquidar al tirano; la Constitución de 1857, en su articulado veta el tiranicidio, y la de 1917 lo veta de manera contundente.

La generación que realiza el pasaje del mundo colonial a la primera república nace hacia 1770-1780; actúa en el Congreso de 1823-1824 con una media de edad en torno a los 40-50 años. Trae consigo una vasta experiencia; ha desempeñado cargos en: el cabildo, en las diputaciones provinciales, en las juntas de 1808 y en el Congreso de Cádiz de 1812, en la Cortes del Imperio mexicano y en el Constituyente de 1823. Tal generación promulga en 1824 la constitución de la República, que de hecho es un montaje de formas híbridas federales, confederales y centrales, anti-liberales y liberales; admite una sola y única religión: la católica; la continuidad de fueros y privilegios, la representación con base en la población se limita mediante la definición de la calidad de ciudadano: quién vota y quién es elegible. La representación es jerárquica y en la cúspide están los potentados, porque la definición de quién es ciudadano y quién es elegible la define cada legislatura con base en su facultad soberana. ¡Rige de facto un subsistema constitucional en materia de la representación política que sólo se resuelve en 1912 y 1917!

La regionalización del territorio se acentuó debido a que no hubo una fuerza con el poder suficiente para imponerse sobre las otras, y la acelerada división de 1824 en 19 estados y 4 territorios más el naciente Distrito Federal provocó protestas jurisdiccionales, tensión y violencia entre los nacientes estados. El gobierno central, carente de una hacienda pública, administración y funcionariado, expresa su debilidad en el hecho de que hubo más de 30 cambios en el poder ejecutivo entre 1825 y

1855. Incluso algunos estados proclaman sus actas de República libre y soberana en el año de 1823, antes de que se promulgara la Constitución de 1824. En 1821 se pierde Guatemala, luego Texas en 1835 y el resto del territorio del norte en 1847. Una mitad de lo que fuera la Nueva España se mantuvo unida y la otra mitad se anexó a los Estados Unidos de Norteamérica; no se dividió más la República porque los estadounidenses no tenían aún la fuerza bélica, poblacional, y no querían más estados esclavistas.

La forma confederada por la cual se opta respetó la marcada regionalización económica, social y política de la Nueva España y esto contribuyó al interés de mantener nexos comerciales, de familia y de negocio. José María Luis Mora sostuvo que "muy raro era el (cuerpo) que tuviera los suficientes para bastarse a sí mismo". Dicho más claramente, no hubo un poder autónomo y fuerte para imponerse sobre los demás y aisladas las provincias no lograrían subsistir.

La institución de representación de los intereses provinciales fue el Congreso de la Unión, donde las facciones parlamentarias negociaban los intereses de los estados. Es decir, primó el interés de la región sobre el del Congreso de la Unión. Ejército e Iglesia fueron las dos organizaciones nacionales mientras las logias masónicas comenzaron a desempeñar un papel político importante.

El término *pueblos* es fundamental en el tejido social del México independiente. El acta constitutiva de 1823 evoca una realidad que asocia y vincula —como en el pasado— *partidos, ciudades, villas, congregaciones; los pueblos* que componen *el reino* representado en una asamblea o congreso general más una endeble cabeza de gobierno o ejecutivo. La idea de nación y pueblo en 1824 remite a la cultura política de antiguo régimen. Veamos los vicios de origen de la naciente república en el poder ejecutivo (Fausta Gantús, 2008). El proceso electoral es restrictivo; el cuerpo de electores de segundo nivel elige al Congreso estatal y al federal; el congreso nombra al Ejecutivo y lo rodea de un consejo de gobierno; de modo que el Ejecutivo nace maniatado por el Congreso. La otra pista remite al carácter autoritario de los distintos gobiernos centrales. En América se creó un poder que tiende a ser tiránico porque resulta de gobiernos recientes "de origen desconocido", cuando en Europa la Constitución viene a poner cotos al poder que ya existía.

Una vertiente del primer liberalismo realiza la critica del poder en nombre de un pasado por restaurar y no de una revolución por venir.

Restaura una mítica monarquía electiva, antiguas libertades municipales o fueros de los reinos. Restauración en términos de un cuerpo social que llama pueblo y no de agregación de individuos. Pueblo en su antigua acepción son los estamentos que pueden ser magistrados, delegados, procuradores de Cortes, etcétera (Rosanvallon, 2007).

La idea de república y el republicanismo moderno arrancan del concepto de vecino reforzado por el de ciudadano. El republicano virtuoso procura el bienestar de la comunidad, su defensa, el amor a la patria y fidelidad a la Constitución (Constitución de 1812, Art. 7). El atributo de ciudadano-propietario o de razón "centrada" se hace extensivo a los *posesionarios* de un arte, un oficio, un empleo, que les confiere la autonomía económica y política, un modo honesto de vivir, un modo justo de razonar. La voz república mantiene el sentido de interés público: la *res publicae* —cosa pública— no tiene aún la connotación de forma de gobierno. Sólo que la guerra por su dinámica específica exige alianzas y arreglos económicos, financieros, y adhesión que transforman las relaciones entre los actores políticos.

El siglo XIX en México expresa su disenso político mediante el pronunciamiento y la deposición del Ejecutivo. La capacidad para pactar el ascenso o caída de un gobierno residió en el ejército, y la que justificaron con base en la teoría del tiranicidio que se expresa en el pronunciamiento que obliga al cambio de gobierno, en el antiguo *pactum translationis.*

Como dice Ariel Rodríguez en *El gran desasosiego,* en una guerra la relación entre autoridad, clero, clases medias y clases populares cambia; yo agregaría no siempre, en un sentido positivo, si no existe la contrarevolución, las reformas, la regresión histórica como la que se vive a mediados del siglo XIX.

Destella la nueva república hacia 1840-1850, con el cambio de generación y tres o más decenios de gobiernos fallidos. Las facciones en el Congreso de 1846 debatían reformas profundas a la constitución de 1824; una mitad pensaba en conservar los fueros y privilegios, otra en constituir una república federal y liberal. El debate se interrumpe debido la invasión militar norteamericana y su avance hacia la Ciudad de México. En la sala de comisiones del Congreso la representación federal liberal, con varios estados ocupados por el ejército norteamericano, accede a restablecer la Constitución federal de 1824. En acuerdo privado la facción federalista manda una carta reservada a sus correligionarios miembros del Cuerpo de Electores en los estados, donde les informa

que se aprobó el restablecimiento de la Constitución de 1824, porque permite transferir los poderes soberanos a todo estado que se mantenga libre (Alicia Hernández Chávez, 2007: 223-245).

Toca a una nueva generación orientar el rumbo de la República. Nacida durante el México independiente, ha venido ocupando cargos en los ayuntamientos, en el Cuerpo de Electores y en la Guardia Nacional presente en todo el país debido a que los cargos de munícipes son locales, el elector de primer nivel es municipal y distrital, de ahí que los electores eligen a los estatales y que para 1851 tal Cuerpo de Electores en el ámbito nacional excede los 10 000 miembros activos (Marcello Carmagnani y Alicia Hernández Chávez, 1999). La tercera institución nacional republicana fue la Guardia Nacional, fundada en 1832; queda bajo el mando de la Secretaría de Guerra en 1847, y su labor fue mantener el orden público del municipio, la soberanía de cada entidad y de la nación. La interacción entre municipio, Cuerpo de Electores y comandantes de Guardia Nacional formaron entre 1840 y 1870 la principal institución nacional laica que organizó el consenso político, el orden público, y aceleró la movilidad social y la expansión de la ciudadanía en una sede local, la del ayuntamiento.

El medio siglo decimonónico, o "el año del 48", señala —en el mundo occidental— el parteaguas entre un liberalismo oligárquico y la búsqueda de un liberalismo más inclusivo. En México, la fractura social provocada por la persistencia de principios jerárquicos de antiguo régimen, tales como el voto por censo, el ingreso o riqueza requeridos para acceder a cargos de elección, fue rechazada tanto por grupos populares como de estrato medio. La nueva generación, que provenía de familias que habían ascendido gracias a sus méritos y capacidad, por la educación se entretejió con familias del periodo colonial fundando una generación que se opuso a la vieja práctica de dispensar favores a cambio de unanimidad política. Como generación comprendió que la pérdida de la mitad del territorio mexicano fue consecuencia de un conjunto de patrias regionales unidas por determinados intereses, más carente de toda fuerza central para ordenar a las partes, conformar una nación y un gobierno capaz de defender su soberanía.

La nueva generación liberal, parte de la cual si bien provenía de familias acomodadas debido a la expansión comercial, criticó la permanencia de la clase política en los cargos de gobierno, fundada en bases caciquiles clientelares; repudió al ejército permanente por su función de

caudillaje, y volteó su mirada hacia la Guardia Nacional. El carácter popular de una ciudadanía armada por el municipio o cada entidad que elegía a sus comandantes por voto directo y secreto, fue mucho más cercana a estos liberales, quienes vieron en la Guardia Nacional al ejército de la nueva República.

El sentido moderno de *pueblo* lo encontramos en la Constitución liberal y federal de 1857, donde se establece por primera vez que "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo" (Art. 39) y que "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los Estados para lo que toca a su régimen interior..." (Art. 41).

La Constitución de 1857 representa una ruptura con la de 1824 al instaurar los derechos del hombre y del ciudadano. "La experiencia y práctica acreditan los defectos (de la Constitución de 1824...), no satisface las necesidades del pueblo y su reforma es hoy un reclamo para que la democracia sea verdad" (Francisco Zarco, 1898-1901). Se propuso una ley de ciudadanía general. "Sin más se exigía que el gobierno federal fuera garante de los derechos del hombre [...] y no dejarlas a la absoluta discreción de los Estados" (Poder Judicial de la Federación, 2014).

Los parlamentarios de 1857 rescatan el voto particular de Mariano Otero de 1847, al aprobar el principio de elección directa (Art. 18 de la Constitución de 1857). Voto directo que se encuentra en algunas constituciones estatales pero que sólo será universal y directo con la ley de 1912. Los miembros de la Guardia Nacional, al defender a la patria adquirieron derecho a tierras y otros derechos políticos, ya sea que fueran solteros o casados. Resultados esenciales fueron: la expansión de la base ciudadana, redistribución de tierra o trabajo, y disolución del *pater familias,* lo que abrió paso a una ciudadanía moderna: un ciudadano, un voto. Insisto en que la Guardia Nacional fue la primera organización laica nacional con base en pueblos, villas y ciudades vinculadas al Ayuntamiento, al Cuerpo de Electores, al Congreso y al Poder Ejecutivo. Al interactuar pudieron cooperar en alianzas, tanto regionales como nacionales. Es decir, que para la segunda mitad del siglo se había afirmado un amplio sistema de redes políticas, militares y empresariales que serían el sostén de las instituciones de la República restaurada.

La transformación de la República

La Constitución de 1857 se aprobó por estrechos márgenes y se hizo efectiva luego de dos decenios de guerra civil, ocupación militar extranjera, un gobierno imperial francés: destrucción y desmoralización desconocida en México. Fue, pues, el faro que orientó al México contemporáneo, republicano liberal y federal, con una separación entre la Iglesia y el Estado a fin de eliminar a la institución más poderosa económica y políticamente.

La transformación social y política entre mexicanos fue radical, tanto que desató una cruenta guerra civil entre liberales radicales y moderados y ultraconservadores que contaron con el poderío de la Iglesia y el apoyo de potencias internacionales como Francia, Gran Bretaña y España. La Iglesia no sólo defendió la inmensa riqueza que poseía; defendió principalmente su potencia frente al Estado mexicano al pretender retener fueros y privilegios, controlar el diezmo y el registro de población; todos instrumentos propios de un Estado soberano.

México literalmente se fracturó en facciones políticas, en armas y bandolerismo. En 1858, recién aprobada la Constitución se forman dos gobiernos antagónicos: Félix Zuloaga desde la capital pretende gobernar en nombre de los conservadores, de la Iglesia y parte de la oficialidad del ejército; Benito Juárez, oriundo de Oaxaca, abogado, regidor del ayuntamiento de Oaxaca, diputado del Congreso estatal y desde 1846 diputado federal, gobernador de su estado, ministro de Justicia y presidente de la Corte Suprema al estallar las Guerras de Reforma, asume por vía constitucional la Presidencia de la República. Invadido el país por potencias extranjeras para padecer de inmediato la intervención francesa con el imperio de Maximiliano de Habsburgo, quien llega a gobernar México a solicitud de conservadores mexicanos. Francia apoya el retorno de la monarquía; el príncipe Maximiliano de Habsburgo ocupa el cargo de emperador desde la Ciudad de México, de 1864 a 1867 cuando ocurre su fusilamiento y la derrota de todo intento monárquico.

Benito Juárez, gran republicano liberal de América, se "echa la presidencia a cuestas" y en una carroza recorre el país, proclama las Leyes de Reforma, confisca bienes del clero, desamortiza tierras e impulsa la separación entre la Iglesia y el Estado. Permanece al frente del gobierno republicano de 1858 a 1872.

El triunfo de los republicanos acabó por dividirlos en grandes partidos: el Lerdista y el Porfirista (Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz). Porfirio Díaz, oaxaqueño, se pronuncia con el Plan de la Noria en 1871, básicamente por motivos de la concentración de poderes en el Ejecutivo y la reelección presidencial de Benito Juárez.

De 1867 a 1871 el presidente Juárez se valió de poderes extraordinarios otorgados por el Congreso para intervenir en los gobiernos de los estados. Internacionalmente Estados Unidos de Norteamérica, por conducto de Matías Romero, ofreció apoyo económico y bélico al gobierno de Juárez, con la intención de comprar Sonora, Sinaloa y otras partes del territorio. Juárez siempre respondió que podía perder territorios con las armas, pero jamás cederlos. Empleó mano dura y firmeza para salvaguarda de la República; redujo la asignación presupuestal y el número de tropa de las entidades federativas. La recaudación y la asignación del presupuesto federal, signos de la potencia del Estado, las dejó a cargo de Matías Romero, ministro de Hacienda en 1868, como cita Carmagnani: "Sin presupuesto no hay Estado, sin Estado no hay nación" (Carmagnani, 1994). Fue la primera vez que hubo continuidad en la formulación del presupuesto y su recaudación.

Juárez se reelige en 1867 y nuevamente en 1871 con lo cual genera mayor rivalidad con Porfirio Díaz. El Plan de la Noria de 1871 fracasa, y al morir Juárez le sucede Sebastián Lerdo de Tejada (1872-1876) y dos presidentes interinos de 1876 a 1877. Porfirio Díaz encabeza el partido antireeleccionista cuando intenta el segundo pronunciamiento, el Plan de Tuxtepec, en 1876; denuncia la corrupción, el amiguismo, y exige la libertad municipal y la libertad electoral. El Plan de Tuxtepec lo lleva a la presidencia en 1876, donde permanecerá hasta 1911, con una interrupción entre 1880 y 1884.

Entre 1867 y 1892 se afianzó la República federal y liberal, con un mejor equilibrio entre poderes, donde el Ejecutivo se vuelve hegemónico y deja atrás el parlamentarismo. El gobierno federal promueve la banca, el crédito, la inversión privada, la educación, las comunicaciones. Es un periodo de crecimiento sin precedentes, lo cual no obsta para que los gobernadores se resistan a ceder intereses y derechos que consideraron de su esfera soberana. La tensión entre estados y gobierno central —tanto en el pasado como en el presente— ha sido continua. Las entidades federativas resistieron ceder bienes y facultades que argumentaron eran propios de su esfera de soberanía, tales como la alcabala, im-

puestos, calificación de su ciudadanía; reclamaron como propios y no de la nación los baldíos o bienes corporativos; los estados se negaron a actualizar los registros de propiedad y el pago de las contribuciones y nombramientos políticos.

Durante sus 30 años de gobierno Porfirio Díaz consolida el Estado, la República presidencial y una nación con firmes relaciones internacionales. Sus éxitos internos fueron muchos: acaba con políticos resentidos en armas; disuelve la Guardia Nacional (1880) y transfiere, previo examen, a un número limitado de elementos al cuerpo de auxiliares de la federación; reduce el gasto y el número de las fuerzas armadas. Tal política fue posible porque México no podía pretender un ejército para hacer frente al norteamericano; la defensa del territorio norte se efectuó mediante la inversión múltiple: Alemania, Francia, Reino Unido, Norteamérica, que al decir de José Yves Limantour disputaban entre sí las industrias modernas y no el territorio. La frontera sur no representaba una seria amenaza por ser débil su ejército y el país mismo; la tensión entre México y Guatemala tuvo que ver con el florecimiento de la cultura del café de Soconusco (Alicia Hernández Chávez, 1989: 257-296)

La inversión extranjera y la nacional, la banca, las comunicaciones, en especial el ferrocarril y el telégrafo, la inversión y el desarrollo económico, fueron los factores que generaron la paz, bienestar y crecimiento económico del orden porfiriano. La era del crecimiento social, económico y político padeció las crisis internacionales y nacionales de 1885, 1887-1892 y 1904. Estas son fechas de daños al crecimiento económico, de expansión de infraestructura y penuria en amplias zonas del país. Crecimiento, nuevas organizaciones políticas, se acompañaron de creciente descontento. No sólo se formaron asociaciones, mutualidades, clubes, sino que aumentaron notoriamente los reclamos por certidumbre jurídica, por derechos políticos, en contra de elecciones fraudulentas, nuevos impuestos; aumentó el ludismo y las huelgas. La *pax porfiriana* ocultó que el régimen, después de 1890, se cerraba políticamente; la represión de toda protesta social y reclamo se castigaría con trabajos forzados en el Valle Nacional o en el ferrocarril o en la tropa forzada o leva del ejército, la deportación, la cárcel. La situación crítica de 1890 —en la prensa norteamericana— anticipó una revolución social; de 1887 a 1892 hubo sequía y lluvias torrenciales, pérdidas de cosechas y la devaluación de la plata; el conjunto golpeó a los sectores pobres y medios que recién comenzaban a sentir cierto bienestar. A la par se reformó la Constitución

para admitir la reelección indefinida del ejecutivo, con lo cual la alternancia de las facciones políticas en los estados, en los cargos públicos, y sobre todo la libertad electoral municipal, se cancelaban.

La protesta social adquiere nuevos matices que expresó contra nuevos impuestos, por salario justo, por sufragio efectivo, en defensa de la libertad municipal. Ya no son locales o regionales las protestas sino que aparecen difundidas por el país, con nexos en los estados: Guerrero y Morelos al sur; Zacatecas, Durango, Coahuila y Chihuahua al norte, y en occidente, el territorio de Tepic, hoy Nayarit. En 1891, los jefes políticos de diversos estados mandan diversas órdenes de aprehensión contra miembros de movimientos sediciosos en varios estados del centro, sur y norte de México. Luego, en 1891-1892 el ejército federal deja ver su debilidad frente a los insurrectos en un pueblo: Tomochic de Casas Grandes, Chihuahua, donde regimientos de artillería y tropa son derrotados en tres ocasiones por vecinos-condueños del distrito de Casas Grandes. El movimiento mesiánico de la Santa de Caborca no es sólo mexicano sino que alcanza Arizona y Nuevo México. Pequeños agricultores de Casas Grandes, organizados en condueñazgo, defienden sus derechos de elegir autoridades municipales y de proteger sus terrenos de siembra. 1892 fue el año en que los Científicos o grupo de Manuel Romero Rubio y José Y. Limantour intentan crear un Partido de Estado con base en los municipios y administración estatal, para lo cual hacen llegar una carta a sus adeptos, en especial a los jefes políticos, para que discretamente usen sus cargos de gobierno para afiliar a los burócratas.

La vida política y social en México interactuaba con movimientos sociales en los Estados Unidos. El ferrocarril y las comunicaciones portuarias fueron portadores de ideas de organización operaria; de Europa llegaron desde 1870 las ideas del primer socialismo y del mutualismo. La encíclica Rerum Novarum en América impulsó el catolicismo social estudiado por Manuel Ceballos, y las sectas protestantes por Jean-Pierre Bastian. Los IWW (Industrial Workers of the World) influyeron en los migrantes trabajadores en Estados Unidos a partir de su fundación en 1905.

La sociedad mexicana, a la vuelta del nuevo siglo, se asociaba en clubes, tertulias literarias y círculos políticos o de debate. Los católicos celebraron dos congresos: los seguidores de Ricardo Flores Magón y su periódico *Regeneración* tuvieron alcance nacional; con el nuevo siglo nace el Partido Católico, el Antirreeleccionista, los sindicatos, ligas y

confederaciones. Se publicaron libros, panfletos donde debaten los problemas nacionales. Los vecinos de pueblos se organizan entre sí y contratan "abogados del pueblo" para la defensa de sus derechos patrimoniales. Aprenden de las nuevas leyes que son compatibles con los antiguos títulos de propiedad y los derechos que aún resguardan con la ley vigente, como el que una propiedad trabajada en forma pacífica por 20 años *es propiedad del posesionario* (Carmagnani, 1994). La transformación económica y social en este siglo se distingue por la demanda de justicia y ley.

El cuadro 1 proporciona una imagen fija —no dinámica y sin interrelación— de los movimientos sociales de finales de siglo. Es muy provisional y constituye un primer intento por agrupar la información de más de 1 570 casos que exigen la intervención del ejército federal y que se encuentran en la Secretaría de la Defensa Nacional, en el archivo central. Conviene precisar que registro cada movimiento en el año en que surge, no cuando termina; el cuadro tampoco refleja las relaciones entre los movimientos existentes.

Destaca de esta primera anotación un creciente número de movimientos por derechos de propiedad, demanda de elecciones libres. Hay movimientos armados que recrudecen los problemas relativos a la libertad religiosa y los preceptos constitucionales como el registro civil, bautizos, matrimonios, movimientos que la Secretaría de Guerra de 1885 a 1896 clasifica como de sedición social o lo que la prensa norteamericana califica de *revolución social* o *guerra entre facciones políticas*, con cabecillas como Francisco Villa, Heraclio Bernal, o el zacatecano aspirante a la presidencia Trinidad García de la Cadena, a quien asesinan. Se registran huelgas y ludismo; protesta por las contribuciones o gabelas, demanda de elecciones libres. Son estos registros de la Secretaría de Guerra los que se retratan en el cuadro de Movimientos sociales 1856-1896. Por el momento, vale decir que paralelo al crecimiento de la economía y nuevas industrias y comunicaciones, los grupos sociales y el descontento tendían a aumentar y a cambiar significados: pax porfiriana, crecimiento y nuevos actores sociales, fueron procesos más complejos.

En 1909 la campaña presidencial y por la vicepresidencia, de México desató especial conmoción. En el caso de la vicepresidencia, se jugaba el sucesor del octogenario presidente, en muchos estados, la posibilidad de debilitar la hegemonía del grupo de los Científicos y gente de Porfirio Díaz. La incapacidad de la clase gobernante para resolver la sucesión

CUADRO 1
Categorías históricas y movimientos sociales, 1856-1896

	Derechos históricos	*Plan político*	*Movimientos armados*	*Movimientos revolucionarios*	*Apelaciones supremas del país*	*Religión*	*Huelga-ludismo*	*Bandidaje*	*Elecciones*	*Impuestos-gabelas*
1856-1859	13	–	–		–	–	2			
1860-1867	4	3	12		1	–	1	1	1	
1868-1876	43	6	54		1	6	4	2	–	1
1877-1880	76	12	68		4	32	3	3	37	26
1881-1884	39	16	278		7	32	4	–	28	8
1885-1890	23	4	6	478	–	14	–	2	46	1
1891-1896	6	2	–	30	2	2	2	1	15	2
Total	*204*	*43*	*167*	*77*	*15*	*86*	*16*	*9*	*127*	*38*

FUENTE: *Archivo Secretaría de la Defensa Nacional. Archivo Central.* Agradezco al general de división Luis Garfias, entonces director del Archivo Histórico, el haberme facilitado el acceso a tan importante acervo.

presidencial desató una lid antirreeleccionista entre 1909 y 1911, la renuncia de Porfirio Díaz y la elección de Francisco I. Madero. El ejército federal se había mantenido intacto garante del tránsito del nuevo gobierno. Todo parecía poder resolverse con elecciones libres, un Congreso electo por voto directo compuesto por tres grandes formaciones políticas: el Partido Católico, el Bloque Renovador Liberal y el Partido Constitucional Progresista, de las cuales se esperaba una política de alianzas para definir el derrotero del país.

El Congreso capitaneado por Gustavo Madero y Luis Cabrera optaron por una política de "mayoriteo" anulando posibles tácticas de coalición con el Partido católico y facciones progresistas. El ejército federal logró impedir dos intentos de golpe de Estado, pero el tercero, encabezado por el general de Estado Mayor Victoriano Huerta, tuvo éxito. El asesinato del presidente y del vicepresidente desató aquello que era de hecho una bomba de tiempo.

De 1913 a 1917 México vive una guerra civil, de pillaje, bandolerismo y desacralización de la Iglesia y símbolos religiosos; el horizonte más diáfano es por el retorno al orden constitucional y la derrota del gobierno golpista de Victoriano Huerta.

La guerra y sus resultados se han llamado revolución mexicana. Los cambios son importantes: primero, los gobernadores exigen el retorno al orden constitucional contra un gobierno golpista, espurio principio constitucional que se impone en el siglo XX. El elemento internacional básico fue la Gran Guerra que comprometió a las principales potencias en Europa y a la norteamericana y que dejó abierto el campo a los mexicanos para librar sus propias batallas y decidir el rumbo de su país. La promulgación de la Constitución federal de 1917 sitúa un horizonte liberal democrático al introducir derechos sociales, civiles y políticos. La vida política y social de México cambia radicalmente; la burocracia y administración en manos de civiles da vida a las nuevas organizaciones, secretarías de estado, sindicatos, ligas, partidos políticos. Como afirma Ariel Rodríguez en *El Desasosiego,* la fluidez entre nuevos sectores populares y clases medias es innegable, como lo es su movilidad política a puestos de gobierno y de organizaciones sociales (Ariel Rodríguez Kuri, 2010).

Vale la pena recordar que la nueva clase política suscribe con sectores populares pactos como los signados por Álvaro Obregón con los Batallones Rojos de la Casa del Obrero Mundial en 1915, con Emiliano Zapata en 1918 y con Luis N. Morones el mismo año. Con estos pactos el

grupo sonorense se mueve hacia una gran coalición popular obrero-campesina (Alicia Hernández Chávez, 2009).

Cuando concluye la Gran Guerra, México se encuentra estrechamente ligado a la economía norteamericana; en parte se explica por sus fronteras contiguas, proceso que se acelera debido a una "lista negra" de empresarios, comerciantes mexicanos o extranjeros que tuvieron negocios con el enemigo (en especial alemanes) que los penaliza. Debido a que los jefes de constitucionalistas manejaron esas listas, los ferrocarriles y el comercio local tuvieron facultades extraordinarias para confiscar bienes y cosechas; los estadounidense requerían para la guerra: algodón, glicerina para explosivos, carne, cueros, minerales, guayule, y los nuevos jefes políticos necesitaban dinero para pagar a su clientela, sus negocios y acrecentar su poder; así forjaron la relación característica del México del siglo XX: enriquecerse como empresarios privados al actuar en política. Carlos Hank González, político-empresario, lo expresó sin titubeo hacia finales del siglo XX: "un político pobre es un pobre político".

El mito de una revolución social por el pueblo, de clase, donde ganan campesinos y obreros contra hacendados, Iglesia, ricos y opresores, se construye y propaga en el decenio de 1920-1940 mediante la pintura, la novela (Ricardo Pérez Montfort, 2012 y 2012a), el cine, los libros de enseñanza pública (Mariano Azuela, 1931 y 1983; Martín Luis Guzmán, 1928), el muralismo mexicano de Diego Rivera, José María Orozco y Siqueiros, que con el siglo exalta la mexicanidad de 1921 en adelante. Revolución significa un cambio violento en el orden político, económico o social de una nación donde un régimen se impone sobre el precedente. Un ejemplo fue la Revolución francesa, otro la bolchevique de 1917. Esto no ocurre en México; las distintas revoluciones o guerras de independencia, la de Reforma y el movimiento revolucionario y guerras intestinas de 1910-1920, como el Estado corporativo de los años 1930, no son cambios radicales en el rumbo del país. Hay violencia, guerra y destrucción que desatan un proceso de reformas, pero no representan un cambio radical en la economía, en los grupos de interés; más aún, son cambios que hubieran ocurrido —tal vez más lentamente— por efecto de las transformaciones mundiales.

Los estudios comparativos nos enseñan que en Brasil, Argentina, Chile y la mayoría de los países de América Latina, con o sin revoluciones vivieron reformas similares, si bien desfasados en el tiempo. Las po-

líticas sociales que transforman al país para conformar el Estado benefactor-nacionalista que conocimos hasta los años de 1980 se realizan en lo fundamental durante los gobiernos de Álvaro Obregón, Plutarco E. Calles y Lázaro Cárdenas (1920-1940) y se amplían durante los gobiernos de Ávila Camacho y Adolfo López Mateos.

La fuerza de los cambios sociales que ocurren en estos decenios responde a la irrupción en el escenario político de grupos populares campesinos, obreros y de clase media que antes tuvieron una limitada participación política. El nexo entre lo nacional y lo internacional entre 1920 y el decenio de 1930-1940 arroja luz en torno al estado social que se logra imponer en México en esos años. La gran guerra de 1914-1917 facilitó la guerra civil interna en México y la sociedad tuvo un momento de libertad para resolver su futuro político. Enseguida, la gran depresión, la contracción del mercado de 1929 en adelante, también fue global y dejó espacio para que cada país buscara la manera de salir de la crisis como mejor pudiera. Las políticas públicas que los gobiernos de Occidente implementaron, como salud, asistencia social, derechos de trabajo, ampliación de derechos políticos, se instituyeron también en América Latina; en México fueron implementadas para pacificar al país después de más de un decenio de guerras intestinas y de cumplir con un ideario de cambio social. Nace así el estado benefactor, que fue un proceso europeo y americano.

Los fundamentos del nuevo Estado

México y sus gobernantes vieron la posibilidad de fortalecer sus bases y clientelas con reformas sociales que, aunque dispares, beneficiaron a sectores campesinos. Es el caso de Álvaro Obregón, quien reparte la totalidad de las haciendas azucareras en ejidos para los campesinos de Morelos, y el mismo Obregón y su sucesor Plutarco E. Calles, quienes promueven el sindicalismo para que la lucha entre el capital y el trabajo nivele salarios y horas laborales y se fortalezcan las nuevas organizaciones sociales del siglo xx. En la Constitución de 1917 y con las reformas sucesivas del decenio de finales de 1920 y 1930, se inscribieron los derechos de nuevos grupos sociales y las exigencias de obreros y campesinos, lo cual desemboca en un Estado regulador y en un poder ejecutivo con mayores facultades, que desdibuja los poderes Legislativo y Judicial

para potenciar el régimen presidencial mexicano, régimen cuyo ocaso se vive hoy en día.

A partir de 1920 se hizo patente la separación de la Iglesia y el Estado, con lo cual se impulsaron los valores laicos en la ciudadanía y se acalló la "voz del púlpito". Los religiosos no podían expresarse política ni religiosamente en público, lo que llevó a los obispos cerrar sus templos en 1926; esto desató una "guerra religiosa, la cristiada" que ha estudiado Jean Meyer y que sólo se apaciguó un lustro después, en los primeros años del gobierno de Lázaro Cárdenas.

Estos principios básicos en materia laboral, agraria, de estado regulador y el deslinde entre lo de Dios y lo público, perfilaban el México por venir: con poderes autónomos, libertad y ley para todos y el derecho a la protección de los sectores más débiles de la sociedad. Al interior de la nueva clase gobernante se arroparon facciones de diverso tinte político: radical-populares, un centro reformador dividido en facciones de tendencia conservadora y de corte progresista, y nacionalistas, relacionadas con las facciones populares y que por lo mismo exigían reformas sociales.

Lo heterogéneo de la nueva clase dirigente y el regionalismo de las organizaciones políticas llevaron a la conformación de una primera fusión de algunas de las organizaciones regionales en el Partido Nacional Revolucionario (PNR) que funda en 1929 y preside Plutarco Elías Calles. En pocos meses disuelve las organizaciones regionales y obliga su membresía individual con el compromiso de que la dirección nacional formularía un plan de seis años que obligaría al presidente de la República a cumplir sus compromisos. Dentro del naciente sistema político se entreveran las relaciones entre grupos de interés y grupos empresariales, nacionales y extranjeros (Hernández, 1979).

En el corazón de la república, la Ciudad de México, los políticos empeñados en reconstruir los poderes constitucionales negociaron con grupos regionales y con los intereses industriales y financieros el fortalecimiento de los recursos del erario federal, pues sin dinero era imposible gobernar. Negocio y política fueron de la mano a cambio de cumplir con dos principios constitucionales: por la vía de las armas ninguno sería reconocido para un cargo de elección, y se respetaba la no reelección. Estos dos preceptos fueron los mecanismos políticos más poderosos que impulsaron el proceso de institucionalización política del país.

La continuidad política

El asesinato del presidente saliente Venustiano Carranza en 1920 dejó en manos de la facción reformista social del norte de México la conducción del país (Héctor Aguilar Camín, 1997). En junio de 1919, Obregón lanzó su candidatura y resultó electo presidente constitucional para el periodo 1920-1924. Inicia —como ya se dijo— la reforma agraria, reparte íntegramente el ingenio azucarero y haciendas a los campesinos de Morelos. Respecto de las organizaciones agraristas y obreras, fue dadivoso con sus líderes. La CROM se fundó en 1918; su líder fue Luis N. Morones, un sindicalista laborista, y otros dirigentes de ideología anarquista, unionista, laborista, sindicalista y socialista, integraron el Grupo Acción. En 1919 fundaron el Partido Laborista Mexicano. La presidencia de Obregón amplió su red sindical obrera y llegó a ocupar el cargo de Director de Establecimientos Fabriles Militares. Sin embargo, fue bajo la presidencia de Plutarco Elías Calles que se deja ver la praxis del nuevo Estado. El presidente crea y nombra al líder obrero Secretario de Industria, Comercio y Trabajo. En colaboración estrecha presidente de la República y Secretario del Trabajo, dirigente de la CROM y líder del Partido Laborista, se reorganiza el sector laboral para dar vida al sindicalismo mexicano que obtiene conquistas sociales, y sus líderes, sustanciosas fortunas. La relación sindicatos-gobierno resultó en un matrimonio longevo y sui géneris; el ejemplo más actual es el de Fidel Velázquez —ministro sin cartera—, líder de la poderosa central obrera CTM de 1936 hasta su muerte, en 1997.

Al iniciar el reparto agrario, Obregón promovió la organización del Partido Nacional Agrarista, como contrapeso a los laboristas de la CROM. Proliferaron las ligas campesinas en los estados, de las cuales la más poderosa fue la Liga Nacional Campesina, que fundó Úrsulo Galván en Veracruz. En 1921 se formó el Partido Comunista Mexicano; este fue el comienzo de un periodo activo de agitación radical, que recibió ayuda del Comintern. Algunos dirigentes del Partido Comunista Mexicano y otros ilusamente pensaron que la gran crisis permitiría hacer la revolución comunista por ser el momento propicio para lo que se pregonaba en su periódico *El Machete,* "Último asalto al Bastión Imperialista", pero fue sólo una ilusión.

Lo singular, sin duda producto de los años de luchas (1920-1930), fue la fuerza y número de organizaciones, partidos, sindicatos, ligas de

trabajadores del campo, de la industria y de manufacturas y talleres; unos con fuerza autónoma, otros con el sostén del Estado y otros más fortalecidos por los movimientos mundiales. Fueron dos decenios en que se pacificó e integró al trabajo a millares de trabajadores, campesinos y gente sin empleo, en un esfuerzo creador de instituciones sin precedentes.

Política jamás repetida fue la gran obra educativa y cultural. Concebida como el principal sostén del crecimiento de la sociedad, difusora de la igualdad de oportunidades y forjadora de una nación incluyente donde participan y se benefician todos los mexicanos, independientemente de su riqueza, condición social o etnia, en 1921 el presidente Obregón creó la Secretaría de Educación Pública, en un país donde el analfabetismo alcanzaba a 72% de la población. La cultura fue el instrumento de unidad nacional. Se realizaron cruzadas con maestros, misioneros, bibliotecas ambulantes, para impartir una cultura mínima y castellanizar a la población en las más remotas comunidades y crear lazos duraderos del maestro con la comunidad. Se fortaleció la enseñanza normal para formar mejores maestros, la educación rural, las escuelas técnicas. De modo paralelo se desarrolló la antropología y la arqueología mexicanas, con la guía de Manuel Gamio, quien dio mayor hincapié a lo nacional, a lo prehispánico, a la literatura y al arte. Pintores y artistas expresaron el ideario de la Revolución y el futuro de México en los muros de edificios públicos. Diego Rivera, David Alfaro Siqueiros y José Clemente Orozco cambiaron el lienzo por el mural, con lo que nació el muralismo mexicano, que ilustró las luchas del pueblo. La novela de la Revolución, la poesía, el cuento corto; el teatro clásico, el teatro de carpa, los titiriteros, encontraron un público ansioso por leer, ver y escuchar acerca de los nuevos actores sociales. Es así como se afirmó el mito de la llamada clase media como organizadora y guía de ejércitos de trabajadores y campesinos. Una nueva clase media, símbolo de la unidad del pueblo, de las fábricas y del campo; "media" no por estar entre lo alto y lo bajo de la sociedad, sino por ser el centro de su sociedad, su unidad y su equilibrio.

Cuando Plutarco Elías Calles llega a la presidencia (1924-1928) existían organizaciones centrales con capacidad para mantener la unidad del país: los aparatos administrativos, las ligas campesinas, el trabajo organizado, las juntas de Conciliación y Arbitraje, en materia de transporte y de industria interestatales otorgaron facultades estratégicas al

gobierno central. La ideología nacionalista no impidió, como hemos venido diciendo, las relaciones entre grandes intereses nacionales y extranjeros, sólo provocó una nueva relación; con el fin de abundar Plutarco Elías Calles firmó un pacto con J. P. Morgan para fundar el Banco de México en 1925.

Entre 1926 y 1927 se desató la lucha por la sucesión presidencial. La organización laboral más poderosa era la CROM; su partido, el Laborista, se cobró la factura y propuso a su líder Morones como candidato. Al no existir personalidades de la estatura de Calles u Obregón, se abrió la posibilidad de una reforma constitucional para reincorporar la reelección; esto desató la disputa por el camino a seguir. El país seguía fragmentado en grupos regionales poderosos y un puñado de jefes con secuaces armados se sentían merecedores de la presidencia. La crisis mundial económica había golpeado en México desde 1926 y se padecía aún en 1928 con el cierre de fábricas, recorte de personal y descontento social. Los movimientos de trabajadores del campo y de las industrias habían adquirido matices de revolución social. El modelo de gobierno de Obregón se había caracterizado por ser un caudillaje con prestigio y vínculos personales en distintas partes del país. Obregón guió, coordinó y fue flexible en su apoyo a los distintos movimientos sociales, atrayéndose así la simpatía de algunos grupos populares. La presidencia de Calles fue distinta, menos carismática y más inclinada al poder de la administración centralizada. Fue él quien inició el proceso de institucionalización de la política, el que diseñó los mecanismos anti-caudillistas y condujo la política hacia los órganos del Estado. El presidente Calles hizo ejecutivo el artículo constitucional que atribuía a los poderes federales competencias para reglamentar el culto religioso. El desarrollo de una política de mayor control por el Ejecutivo, del gobierno y administración federal, dieron a la presidencia de Calles un tinte estatista.

La idea de Plutarco Elías Calles era formar un partido que representara a las principales facciones emanadas de la revolución en cada región y a pesar de las resistencias de los carrancistas y los que apoyaban a Vasconcelos. El nuevo partido sería nacional y se constituiría como único marco de referencia política el reconocerse como correligionario. En noviembre de 1928 se inicia la formación del Partido Nacional Revolucionario, el PNR, agrupación que debía controlar la política general del país, reconociendo la autonomía de los partidos locales.

A pesar de que el PNR confederó a las organizaciones que reclamaban ser producto de la Revolución, se reservan el derecho a preservar su autonomía, sus estatutos, si se comprometían a acatar las decisiones de carácter nacional que tomara su comité ejecutivo central, con sede en el Distrito Federal. El PNR fue el primer paso para crear un partido único y nacional. No sólo nació para las elecciones, sino para regir los destinos políticos de la sociedad concebida como partido nacional interclasista. En calidad de jefe máximo y en garantía de la no intervención política de los militares, Plutarco Elías Calles encabezó el nuevo partido. Organizado desde el gobierno, en 1930 recibió el apoyo de 2 293 municipios en toda la República, reforzados con 280 centros distritales y 31 partidos políticos de los estados que reconocían una sola directiva en el Comité Nacional del PNR. La primera elección nacional de presidente fue la prueba de fuego del partido; el PNR organizó con notoria eficacia el voto abrumadoramente en favor de Ortiz Rubio: 1 948 848 votos, contra 110 979 para José Vasconcelos.

Entre 1930 y 1934 la lucha política se acentuó al interior del partido. El Plan Sexenal es un acuerdo que se puede leer de distintas maneras, prueba de ello es que unos grupos liquidaban las reformas sociales, el reparto agrario; otros al llegar al poder hacen lo opuesto. Calles nombró a un político de su confianza, Lázaro Cárdenas, como dirigente. En cambio las facciones opuestas al proceso de centralización de los poderes regionales callaron en el sitio donde se hubiera esperado mayor oposición: el Congreso. Entre 1932 y 1933 se desató la disputa en torno a la reelección de miembros de la Cámara de Diputados; se trataba de una reforma mayor para hacer coincidir la duración de cargos de elección con el periodo presidencial de seis años. En abril de 1933, el Congreso aprobó la reforma al artículo 83 constitucional: seis años dura el encargo presidencial, sin derecho a reelección; en el caso de senadores, su encargo duraría seis años, y en el de diputados, tres años, sin derecho a reelección inmediata. Sólo recientemente, en 2011, se reformó la ley para admitir la reelección de senadores y diputados.

Los años 1929-1937 fueron de profunda actividad legislativa; se introdujeron cambios esenciales en la Constitución federal y liberal de 1917, con el fin de crear un Estado poderoso, con capacidad para incidir en las esferas de producción estratégicas. El Congreso de la Unión adquirió facultades legislativas respecto de la minería, el comercio, las instituciones de crédito, y para establecer un banco de emisión único (1926).

Entre 1933 y 1934 se amplió el poder federal en cuanto a las leyes laborales que aún formaban parte de la esfera soberana de los estados. Pasaron con jurisdicción federal los asuntos laborales relativos a los ferrocarriles, el transporte federal, la minería y los hidrocarburos, además del trabajo marítimo y portuario (1933); por último, en 1934 se extendió a los textiles. La reglamentación se expresó en el Código Federal del Trabajo, que fue duramente criticado por los diputados de la oposición por considerarlas leyes fascistas y lesivas a la soberanía de los estados, además de violentar la autonomía sindical al subordinar al poder federal las relaciones de trabajo, que entonces se regulaban entre empresas y trabajadores, y las facultadas constituciones de las entidades federativas.

Algo similar se adujo con las reformas al artículo 115, que fijaba el periodo de gobierno municipal en tres años, sin derecho a reelección inmediata y sujeto a otras medidas que lo debilitaban. Todas estas reformas sin duda estaban dirigidas a generar una efectiva rectoría del Estado, concebida como un poder presidencial, encuadrado por un partido nacional, con un presidente de partido con enorme supremacía y un poder legislativo formado por miembros disciplinados del propio partido en el gobierno.

En la Convención de Querétaro de diciembre de 1933 se consumó la ingeniería política al adecuar el PNR al conjunto de reformas que entrarían en operación. El PNR se despojó de su carácter confederal para adquirir los rasgos de un verdadero partido, con todos los elementos contemporáneos: su membresía fue individual y sus órganos se estructuraron verticalmente, con bases territoriales en cada nivel de gobierno: el municipio, el estado y el comité directivo nacional. El comité directivo nacional (CDN) fue el responsable de elaborar el plan nacional que debía cumplir su candidato a la presidencia; designaba al candidato y nombraba también los candidatos a cargos legislativos. El PNR aprobó su primer plan sexenal y nombró como candidato presidencial a Lázaro Cárdenas. Las reformas políticas crearon un poder dual; el del presidente de la República y el del presidente del partido.

El Estado corporativo

Una vez más debe tenerse presente el momento en que suceden los cambios en México, cuando en países como Italia y España las nuevas

ideas corporativas y sus regímenes fascistas creían haber encontrado la respuesta a cómo encauzar a la sociedad y su política, por *la tercera vía,* ni capitalista ni comunista. El modelo político a seguir atribuye al Estado el papel de mediador del conflicto social, la capacidad de regular los conflictos entre capital y trabajo y conducir todo hacia la unidad nacional.

El proceso de regulación de las relaciones de trabajo por parte del Estado se perfeccionó durante la presidencia de Lázaro Cárdenas. Cuando Cárdenas llega a la presidencia, el 1 de diciembre de 1934, conocedor de la práctica callista de tener presidentes débiles y un jefe máximo poderoso, se propuso como primera tarea transferir hacia la Presidencia de la República las lealtades del partido, del ejército, de las organizaciones sindicales y de los campesinos. Por el giro que confiere a la dirección del Estado, es el fundador de un orden político que se consolida y explica el desarrollo social, político y económico de las tres décadas subsecuentes.

Contrario a lo que sostiene la historiografía tradicional, el gobierno de Lázaro Cárdenas no sólo fue la respuesta a las presiones externas e internas, fue una política distinta. Al inicio de su gobierno, el presidente tomó tres medidas: cambiar las comandancias de zona militar y romper los vínculos entre gobernadores y jefes militares callistas; en un año removió a 14 gobernadores vía el recurso legal de declarar desaparecidos los poderes por perturbación del orden interno; eliminó así la posible coalición entre comandantes de zona militar y gobernadores para intentar un golpe de Estado. Suprimió la inamovilidad de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia e hizo coincidir su periodo con los seis años de su gobierno; lo mismo ocurrió con los miembros del Congreso. De principios de 1935 a febrero de 1938, obtuvieron licencia "forzosa" 91 de los 350 generales del ejército en servicio activo. Cárdenas logró afirmar la autoridad y centralidad presidencial mediante un nuevo pacto social.

Ordenó el proyecto e iniciativa de reforma al artículo 27 de la Constitución, párrafo 8, con la instrucción de "reformular el proyecto nacional para darle un nuevo significado al pacto federal". Una ley federal de expropiación por causa de utilidad pública, del interés nacional. El giro fue radical. La reforma legal transformó a la nación en un ente superior, por encima de los intereses individuales o de grupo; es decir, se reformuló el pacto federal en el sentido de que el Estado, en nombre de la

nación, logró regular el interés de los estados federados, el derecho de intervenir y dirigir el interés y bienestar general de la sociedad. La mutación constitucional fue fundamental, del estatismo se pasó al estado nacionalista.

La primera reforma fue la agraria. En nombre de la nación se expropiaron las tierras de agricultura comercial y se entregaron en posesión y propiedad al ejidatario, en tanto no abandonara su cultivo; en tal caso se restituía la tierra al ejido para ser dotada a otro campesino, reservándose el Estado su derecho de propiedad. En seis años se distribuyeron 18.4 millones de hectáreas —tierra y agroindustria— a poco más de un millón de jefes de familia. Como en todas las reformas agrarias, el proceso real y concreto fue complejo pues era difícil conciliar las peticiones de las comunidades y hacer efectivas las entregas provisionales.

En 1937 se nacionalizaron los ferrocarriles y al año siguiente se expropió el petróleo. En la agenda de este último año (1938) se proponía también la expropiación eléctrica, que se suspendió. En la medida en que el manejo y dirección de las expropiaciones se inducía desde la presidencia, había poco margen de autonomía de los otros dos poderes de la unión y de los propios actores sociales. Los poderes Legislativo y Judicial de hecho ceden su autonomía frente a un proyecto "nacional", fortaleciendo así el poder presidencial al transferirle la representación y dirección del interés de la nación, proceso esencial para la comprensión del régimen presidencial mexicano. En 1938 se reorganiza el partido en el gobierno, por sectores, para incorporar desde la base de producción hasta la cabeza a cada sector: los campesinos en la CNC (Confederación Nacional Campesina), los obreros en la CTM (Confederación de Trabajadores de México), la CNOP (Confederación Nacional de Organizaciones Populares) y el sector de las fuerzas armadas. El PRM reforzó el mando presidencial y la centralización de los sectores organizados de la producción.

El modelo para avanzar e incluso acelerar el desarrollo económico y social del país no se propuso abolir el predominio capitalista sobre la economía mexicana, ni mucho menos entregar "los medios de producción a los obreros". El principio económico fue fortalecer y expandir el mercado interno y crear las condiciones para un desarrollo industrial. El concepto básico fue un sistema de economía mixta donde el Estado ocupara un sitio estratégico como rector de la economía, redistribuyendo el ingreso y buscando un equilibrio sociopolítico. Más aún, en deter-

minadas áreas económicas, el Estado funcionó como propietario de los medios de producción.

De una sociedad rural a una urbana. Continuidades y discontinuidades políticas

Durante la segunda mitad del siglo xx México vivió el paso de una sociedad rural a una urbana. En 1950, 43% de la población se clasificó como urbana, en 1990 lo era 71% y en el año 2010 78%. Gustavo Garza sostiene que México dejó de ser —en ese decenio— monocéntrico para convertirse en policéntrico, con un sistema de 350 ciudades. La migración del campo a la ciudad y las crisis de 1982 y 1985, acompañadas de la baja neta de los subsidios gubernamentales que recibía el campo, sufrieron un retroceso y aumentó la pobreza rural. Ariel Rodríguez ha puesto en evidencia que la migración del campo a la ciudad sufrió procesos de secularización en ese tránsito (Ariel Rodríguez Kuri, 1994 y 2007).

Es en 1954 cuando se reestructura el partido para responder a un México urbanizado que difícilmente se controla vía el sector obrero y campesino, pues quedan marginados los ciudadanos, es decir los habitantes de las urbes a quienes se organiza e integra al PRI. La primera propuesta es de Lombardo Toledano e incorpora y se aprueban importantes reformas electorales, entre ellas la representación proporcional, que se amplía a 300 por voto directo más 200 por voto proporcional (Hernández, 1980).

La migración estacional y las nuevas comunidades de colonos, de carácter interclasista, se identifican por necesidades elementales como la de ser "ilegales o precarios" en terrenos invadidos; carecen de escuela, agua, luz y recolección de basura, y bajo la constante amenaza de la policía. El fenómeno migratorio se convirtió —en múltiples sentidos— en un problema de gobierno agravado por el hecho de que en México 50% de la población rural era pobre y con niveles de cultura y formación escolar o pericia técnica de baja calidad, lo cual se agrava por el desconocimiento de sus derechos, incluso del castellano.

La organización del Movimiento Urbano Popular, de Línea de Masas y de Política Popular nace en esos decenios y agrupa a colonos, migrantes, trabajadores ambulantes, posesionarios, hijos de ejidatarios, inquili-

nos, estudiantes, padres de familia, choferes, trabajadores no asalariados o de empleo precario, comunidades indígenas.[2]

El fenómeno es urbano porque crece en predios vacíos, en las goteras de las ciudades, cuando migrantes en busca de empleo o desplazados invaden para fundar colonias populares. Sus colonos se organizan en asambleas y comités con el fin de proporcionar a sus familias cierta protección contra la violencia, la corrupción y el despacho de droga. Sus vínculos con las universidades y sistema de preparatorias y escuelas técnicas explican nexos con médicos, abogados, boticarios, trabajadores y la amplia clase media. Son movimientos territoriales, interregionales y de carácter internacional, las ONG (organizaciones no gubernamentales).

Esta característica confiere al movimiento urbano popular una dinámica interclasista particular y la capacidad de difundir ideas, formas organizativas, y de realizar acciones de violencia a que se veían sometidas. El caso más impactante, la guerrilla cibernética o sea el levantamiento zapatista: en pleno año nuevo de 1994 se miraba por CNN a los enmascarados recorrer las calles de San Cristóbal y a Marcos, su subcomandante, dar una entrevista televisiva.

En el decenio de 1960 a 1970, y en especial el 2 de octubre de 1968, hubo un política gubernamental de mano dura contra las colonias populares; desalojos o incendio de sus casuchas de cartón, destrucción de casas de otro material con motoconformadoras, violencia, muerte y cárcel. La masacre de Tlatelolco ordenada por Díaz Ordaz siguiendo el consejo de Luis Echeverría Álvarez y de Corona del Rosal, sepultó la historia mítica del gobierno de la Revolución.

Lo anterior se unió al dispendio y robadera de dinero por la clase política y sus socios de la iniciativa privada, la reducción del gasto social y a devaluaciones que abatieron a la clase media y llevaron a familias a la extrema pobreza. El aumento de los movimientos populares generó un déficit en la organización política corporativa, sin poder desarrollar un sendero democrático. El Estado ya no aseguraba los servicios públicos ni mucho menos integraba a la población marginal a la fuerza de trabajo regular.

[2] Este y otros trabajos de Pedro Moctezuma me fueron muy valiosos, en particular "El Movimiento urbano popular mexicano", 1984; más la amplia bibliografía que él cita, y Adolfo Orive, 2010. Mi propia investigación acerca de Solidaridad y movimientos populares de finales de siglo XX, me plantea la interrogante acerca de por qué existe tanta ilegalidad, movilización que se convierte en legal y que corre ajena a vida democrática institucional.

Como ocurrió en la mayoría de los movimientos populares al decaer sus organizaciones, sus dirigentes se trasladaron a cargos de gobierno lucrativos, sin que por ello esos movimientos hubieran inducido al país por el sendero democrático, entendido como fortalecimiento de los poderes constitucionales y de los derechos sociales y políticos de la ciudadanía.

El decenio de 1980, al no responder el Estado a las demandas políticas y sociales de la vida política, se convirtió en minimalista, y al debilitarse los mecanismos de responsabilidad política y administrativa se generalizó el desequilibrio entre los poderes públicos, favoreciendo los procesos de privatización de las empresas del Estado y la formación de nuevos jefes en el ámbito de los estados.

No niego que hubo reformas políticas en los años de 1990, como la credencial para votar y la creación de Instituto Federal Electoral, Tampoco niego que se subdividieron los partidos políticos y en el congreso se multiplicó la representación; ni que sobrevivieran formas de autogestión en los movimientos populares. Tampoco desconozco que las clases medias se aíslan del gobierno anulando su voto o absteniéndose de votar. Un índice del deterioro lo representa la reducción de la clase media en México, que representa 26% de la población total, porcentaje muy inferior a la media latinoamericana, que es de 34%. Repito, México está entre los países de la región con la menor proporción de clase media. Es esta clase media la que en México, como en otros países latinoamericanos, constituyó un núcleo importante en los partidos progresistas y que ahora se encuentran desunidos, sin visión institucional de futuro, concentrados en la defensa del nacionalismo económico.

Los avances de los movimientos populares tienen un ritmo sexenal y en cada cambio de gobierno quedan a la deriva, en quiebra, en el desamparo, y padecen la revancha de sus enemigos. La debilidad de la izquierda y la fragmentación de los movimientos populares acompañan por lo tanto la debilidad creciente del Estado mexicano, especialmente a partir de 1995. Esta debilidad es tal que no se logra conformar un estado de derecho que garantice los derechos jurídicos, políticos, y el bienestar de la sociedad. Esto significa que el poder Legislativo ha aumentado su peso para restar poder al régimen presidencial, como propone Rogelio Hernández en este libro, sólo que el poder Judicial sigue siendo el gran ausente en esta historia.

La democracia participativa y la representación política capaces de influir en el escenario político continuaron absortas por la eficacia del

presidencialismo y del partido hegemónico, el PRI, dejando a la mayoría de la población en el desamparo. Si hablo de desamparo lo pienso en muchos sentidos, es decir, el abandono de toda ley y orden público, seguridad social, empleo, ocupación, trabajo y un mínimo de bienestar.

Un buen ejemplo es la desinversión en el campo, que dejó a 3.5 millones de ejidatarios y comuneros con rendimientos decrecientes y atados a las condiciones del crédito rural del Estado, lo cual debilitó a la Confederación Nacional Campesina (CNC). Estos ejidatarios y comuneros que mantienen una familia extensa que carece de parcela o de empleo fijo terminan por migrar y engrosar las colonias populares urbanas en busca de empleos precarios.

También el sindicalismo obrero perdió prestigio y poder por la larga historia de corrupción de sus dirigentes y luego por la nula oposición a las empresas que contratan mano de obra a precio castigado y sin capacidad de protesta por el exceso de oferta de trabajo; no sólo si los trabajadores exigen un pago digno y las maquiladoras amenazan con trasladarse a China, África, India o donde los salarios son más bajos. Una de las consecuencias de la globalización económica fue fracturar el poder de negociación salarial del trabajador. En 1992, en México 1.2 millones de trabajadores laboraban sin contrato o protección en 3 338 plantas maquiladoras (León Bendesky *et al.*, 2002).

Por su parte el INEGI registró, en 2005, 103 millones de habitantes, 47% de los cuales se ubica en el rango de pobreza a pobreza extrema; ya en 2010 rebasa el 50% de la población, de los cuales 44% está en el grupo de personas vulnerables. Es la inequidad de ingresos lo que ha generado la expansión del nivel de pobreza, porque la diferencia entre el ingreso de 10% de las familias más ricas y 10% de los hogares más pobres fue de 25.8 veces en 2004, y de 28.5 veces en 2014; es decir, la pobreza creció 2.7 veces, 11%, en un decenio.

El debilitamiento del Estado mexicano es observable en el decreciente presupuesto federal respecto a las crecientes demandas de la población. El gasto público se sostiene principalmente del ingreso del petróleo, energético con fuerte volatilidad en el mercado y además un recurso no renovable. Cuando comenzó a ser más costosa su exploración y explotación, sin haberse invertido sus propias utilidades en su modernización se continuó desviando las utilidades de Pemex para fines políticos del gobierno.

Se puede por lo tanto afirmar que el presidencialismo perduró en tanto fue rico y pudo retirar fondos de Pemex, empresa del Estado. Hoy han aprobado nuevas leyes para vender y asociarse con extranjeros y nacionales. De golpe ese rubro dejó de ser la "caja chica" del gobierno. Al mismo tiempo los ingresos por turismo decrecen debido la violencia que se vive en el país. Un ingreso importante, que avergüenza, es el de las remesas que mandan a México los mexicanos que trabajan en el extranjero. Son estas remesas las que tienen aún al día de hoy al país a flote porque su flujo sumó, según el Banco de México, 22 844 millones de dólares en 2013, cifra mayor que la del año precedente, que fue de 21 389 millones de dólares.

Si Pemex no opera como financiadora del Estado entonces debió aumentarse la recaudación fiscal, pero el gobierno se niega porque teme la resistencia o virulencia del ataque, de fuertes grupos de interés ante una reforma fiscal moderna y ecua. Se sigue en cambio tasando al contribuyente "cautivo", y aunque enfada el calificativo es una realidad que a los empleados con contrato se les deduce un porcentaje de contribución cada mes. No es el caso del gran capital o del negocio informal, tanto menos con el cuantioso negocio del narcotráfico. Los primeros, además de otros beneficios, gozan de expertos financieros que manejan las ganancias empresariales y personales para evadir impuestos. México es uno de los países con la tributación más baja y donde hay gran evasión fiscal. A esto debemos agregar que el destino del presupuesto por la Presidencia de la República hoy se vigila con mayor rigor por el Congreso, y que los ingresos son insuficientes para afrontar las necesidades de inversión y de crecimiento del país.

Las reformas políticas que nos garantizan el acto de votar fueron un éxito pero no conducen por sí mismas a la democracia. Una prueba de ello es que en las elecciones federales de 2012, de los 79.5 millones de empadronados sólo votó 63.14% y su voto se inclinó al retorno del PRI a la presidencia, simplemente por la ineptitud de los gobiernos del PAN (Partido Acción Nacional).

En el Congreso de la Unión la representación es plural con mayoría priista y sin duda se ha venido fortaleciendo el Poder Legislativo, lo que también explica la relativa debilidad del presidente. El ocaso del presidencialismo mexicano como lo conocimos ha cambiado sin que se vislumbre una forma de gobierno eficaz, creíble y responsable, con una vocación real por el bienestar del pueblo que gobierna.

A diferencia del pasado, cuando mucho se arregló con dinero, el presupuesto federal es ahora precario y el congreso capaz de oponerse o de retrasar la velocidad de mando y eficacia del gobierno. La fragmentación de los mandos verticales de la antigua rectoría de Estado, el sector obrero y la Confederación Nacional Campesina tampoco responden con la prontitud del periodo previo, lo cual hace perder potencia al poder Ejecutivo.

Por último, la República Federal —que constitucionalmente existe de jure mas no de facto— está ausente, pues los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, por endebles que fueran en las entidades soberanas y en el gobierno central, difícilmente muestran su potencia. Se reconstruyen mal entre 1920 y 1950; de ahí en adelante, durante unos tres decenios prevalece la rectoría de Estado y el auge del desarrollo estabilizador. Fue la era del presidencialismo, cuando el ejecutivo manda y gobierna las entidades federativas como unidades administrativas, salvo en las ciudades donde potentes redes empresariales, como Monterrey en Nuevo León, obligan al presidente y a sus secretarios de Estado a negociar.

La relación entre las entidades federativas con el gobierno federal fue y es de resistencia o sumisión, rara vez de cooperación. Es decir, entre los niveles de gobierno y los grupos de interés se creó una imbricada estructura de poderes cuya cooperación fue poco institucional. Lo que vive México no es sólo el ocaso del presidencialismo, del Estado corporativo, sino también la disolución de una fallida República Federal. Hay gobernadores fuertes, de ideología estatista y corporativa, y otros que son propensos al libre mercado y al estado mínimo; hay gobiernos estatales dominados por los grandes jefes del narcotráfico, como Michoacán hasta hace pocas semanas, o Quintana Roo no hace tanto tiempo; sin mencionar el norte y occidente. Más bien es un sube y baja. Recientemente, en octubre del 2014, vivimos la vergüenza del narco en el poder ejecutivo del estado de Guerrero y en el ayuntamiento más importante del estado, a quienes se les atribuye la desaparición de 43 estudiantes y un desgobierno rampante. Hay gobernadores con juicio pendiente o acusados de lavado de dinero o despacho de droga.

Si miramos el ámbito municipal que ha sido la base del federalismo mexicano y donde más de 2 450 municipios eligen y se autogobiernan muchos en condiciones de recursos insuficientes, aproximadamente la mitad de ellos son bases territoriales del narcotráfico porque pagan las campañas políticas de los munícipes o porque entrenan y arman a la

policía municipal y la compensan con dinero en efectivo para que no entorpezca el libre tránsito de la droga a lo largo de las rutas de comunicación. El narcotráfico ha existido por lo menos desde hace medio siglo, pero jamás en el nivel y potencia con que los nuevos jefes de cartel manejan sus enormes capitales y se listan como los más ricos del mundo según la revista *Forbes*.

La reforma del Estado que se propuso entre 1988 y 1994 se ubica dentro de esta maraña de intereses que se intentó tomar hilo por hilo, sin jalar demasiado para reconstruir un nuevo pacto mediante reformas económicas, políticas y sociales. En el contexto mundial, las secuelas tras la ruptura de la tensión entre los Estados Unidos y la URSS con el final de la Guerra Fría, empujaron a que México actuara rápidamente pero con cautela para insertarse en la dinámica que otros países habían realizado desde los años de 1970. La desintegración de la URSS fue un ejemplo de lo que podía ocurrir en México y preocupó la posición hegemónica del PRI, el nacionalismo a ultranza y lo aferrado a los intereses particulares de los grupos de interés al interior del Estado y fuera de él.

Se han reformado las leyes electorales, se creó el Instituto Federal Electoral (cuerpo autónomo que califica las elecciones), se instituyó el IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información), se patrocinan programas de organización ciudadana y de combate a la pobreza, *ad perpetuam*.

En síntesis, en el siglo XXI México no ha logrado traspasar el nivel del voto en la construcción de una sociedad democrática. La pobreza aumenta, la clase media se reduce y empobrece, la población migra del país en busca de trabajo y seguridad. Me pregunto, ¿Por qué es tan tortuoso el avance en el proceso de democratización? Por qué México —como lo dije páginas atrás— no se democratiza y moderniza como otros países latinoamericanos: Brasil, Argentina Chile? Pienso que tal vez los jefes del aún vivo régimen corporativo no permiten o pretenden reconocer a estas nuevas organizaciones interclasistas —es decir populares y de clase media— para que no contaminen con ideas de autogestión, de autonomía, a los sectores debilitados del sistema corporativo. Ni qué decir de los municipios base de nuestro régimen federal, donde más de la mitad son apoyados financieramente por el narco. Las fuerzas del orden y las fuerzas armadas carecen de unidad de mando de un Estado Mayor entre la Armada y el Ejército que planifique su actuación. Observo que el Congreso, Poder Judicial y Presidencial actúan, a destiempo, discursos bien estudiados que desentonan con la sociedad que gobiernan. El narcotráfi-

co es el tema del día, como son los gobernadores incapaces, corruptos, o los narcopolíticos.

¡Corrupción o incompetencia!

> [...] combatir la Corrupción es necesario pero no suficiente. Hay un ámbito de la vida que en ocasiones se confunde con la corrupción, pero que en realidad es distinto. Me refiero a la incompetencia para conducir los asuntos públicos por parte de muchos de los que tienen la responsabilidad de hacerlo [José Ramón Cossío, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El Universal*, 24 de octubre de 2014].

2 de octubre de 2014

Bibliografía

Aguilar Camín, Héctor (1997), *La frontera nómada. Sonora y la Revolución mexicana*, 2a. ed., México, Cal y Arena.

Archer, Christon (1983), *El ejército en el México borbónico, 1760-1810*, México, Fondo de Cultura Económica.

Azuela, Mariano (1983), *Los de abajo*, ilus. José Clemente Orozco, México, Fondo de Cultura Económica (Tezontle).

——— (1931), *Los caciques. Novela de la Revolución Mexicana. Precedida de Las Moscas. Cuadros y escenas de la Revolución*, México, La Razón (Biblioteca de la época de la Revolución, 1906-1930).

Barrientos Grandón, Javier (2004), *El gobierno de las Indias*, Madrid, Marcial Pons.

Bastian, Jean Pierre (1987), *Las sociedades protestantes en México, 1872-1911. Un liberalismo radical de oposición al porfirismo y de participación en la revolución maderista*, tesis de doctorado, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos.

Bendesky, León *et al.* (2002), "La industria maquiladora, una visión regional", *Trayectorias*, vol. 4, núm. 7, Universidad Nacional de Nuevo León, septiembre-abril de 2002, pp. 133-144.

Calvillo, Manuel (2003), "La consumación de la Independencia y la instauración de la República Federal", en Manuel Calvillo (comp.), *La República Federal Mexicana: gestación y nacimiento, la consumación de la Independencia y la instauración de la República Federal, 1820-*

1824: los proyectos de constitución para México: 1822-1824, México, El Colegio de México/El Colegio de San Luis.

Cámara de Senadores (1987), *Planes en la nación mexicana*, vol. I, México, Cámara de Senadores-LIII Legislatura.

Campanella, Tomás (1982), *La monarquía hispánica*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales (Clásicos políticos).

Cárdenas, Enrique (2015), "Mirando hacia dentro, 1930-1960", *Historia contemporánea de México*, t. 3, *La economía*, México, El Colegio de México / Instituto Cultural Mapfre (Historia contemporánea de México).

——— (2012), "El proceso económico", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *América Latina en la historia contemporánea*, México, t. 4, *Mirando hacia dentro, 1930-1940*, México, Fundación Mapfre/ Taurus, pp. 218-219.

Cardozo Galúe, Germán (1973), *Michoacán en el siglo de las luces*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos (Nueva serie: 16).

Carmagnani, Marcello (2004), *El otro Occidente. América Latina desde la invasión europea hasta la globalización*, México, El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/Fondo de Cultura Económica (serie Ensayos).

——— (1994), *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, Fondo de Cultura Económica / Fideicomiso Historia de las Américas (sección Obras de Historia) (serie Hacienda).

Carmagnani, Marcello y Alicia Hernández Chávez (1999), "La ciudadanía orgánica mexicana 1850-1910", en Hilda Sobato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones: perspectivas históricas de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México (sección Obras de Historia; Fideicomiso Historia de las Américas, serie Estudios).

Ceballos Ramírez, Manuel (1991), *El catolicismo social. Un tercero en discordia.* Rerum novarum, *la cuestión social y la movilización de los católicos mexicanos, 1891-1911*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos.

Chafuen, Alejandro Antonio (2003), *Faith and Liberty: the economic thought of the late scholastics*, Maryland, Lexington Books (Studies in Ethics and Economics).

Chust, Manuel (coord.) (2007), *1808. La eclosión juntera en el mundo hispano*, México, Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México (Fideicomiso Historia de las Américas, serie Estudios).

Elizondo Mayer-Serra, Carlos (2001), *Por eso estamos como estamos. La economía política de un crecimiento mediocre*, México, Debate.

Elliot, John H. (1992), "A Europe of Composite Monarchies", *Past and Present*, núm. 137, Cambridge University Press, noviembre de 1992, pp. 48-71.

Furlong Cardiff, Guillermo (1960), *Los jesuitas y la escisión del Reino de las Indias*, Buenos Aires, Salvador Amorrortu (Historia de América: 4).

Ganci, Massimo y Ruggierro Romano (1991), *Governare il Mondo. L'impero spagnolo dal XV al XIX sécolo*, Palermo, Società Siciliana per la Storia Patria.

Gantús, Fausta *et al.* (2008), *La Constitución de 1824. La Consolidación de un pacto mínimo*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos (Jornadas: 155).

Garciadiego Dantán, Javier (2011), *Ensayos de historia sociopolítica de la Revolución Mexicana*, México, El Colegio de México (Antologías).

Garrido, Luis Javier (1991), *El Partido de la Revolución Institucionalizada. Medio siglo de poder político en México. La formación del nuevo estado (1928-1945)*, México, Siglo XXI Editores.

——— (1993), *La ruptura. La corriente democrática del PRI*, México, Grijalbo (La intransición mexicana).

Góngora, Mario (1957), "Estudios sobre el galicanismo y la Ilustración Católica en América Española", *Revista Chilena de Historia y Geografía*, núm. 125, Chile.

Grice-Hutchinson, Marjorie (1952), *The School of Salamanca. Readings in Spanish Monetary Theory, 1544-1605*, Oxford, Clarendon Press.

Guedea, Virginia (2015), "El proceso de emancipación y el proceso independiente, 1810-1830", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *La política, 1808-2014*, México, El Colegio de México / Instituto Cultural Mapfre (Historia contemporánea de México).

——— (1992), *En busca de un gobierno alterno. Los guadalupes de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas, 1992 (serie Historia Novohispana; 46).

Guzmán, Martín Luis (1928), *El águila y la serpiente*, Madrid, Iberoamericana.

Hernández Chávez, Alicia (2012), *Las fuerzas armadas mexicanas. Su función en el montaje de la República*, México, El Colegio de México (serie Antologías).

——— (2010), "Razón de Estado *versus* sindicalismo petrolero", en Javier Garciadiego y Emilio Kouri (comps.), *Revolución y exilio en la historia de México: del amor de un historiador a su patria adoptiva. Homenaje a Friedrich Katz*, México, El Colegio de México / Era / The Univerisity of Chicago / Centro Katz de Estudios Mexicanos, Chicago, pp. 223-250.

——— (2009), "El Zapatismo: una gran coalición nacional popular democrática", *Zapatismo. Origen e historia*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, pp. 19-52 (colección Biblioteca INEHRM).

——— (2008), "La Constitución de la nación mexicana", en Fausta Gantús *et al.*, *La Constitución de 1824. La consolidación de un pacto mínimo*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos (Jornadas: 155).

——— (2007), "La Guardia Nacional en la construcción del orden republicano", en Manuel Chust y Juan Marchena (coords.), *Las armas de la Nación. Independencia y ciudadanía en Hispanoamérica, 1750-1850*, Madrid, Iberoamericana Vervuert, pp. 223-245.

——— (2007a), "Monarquía-República-Nación-Pueblo", en Guillermo Palacios (coord.), *Ensayos sobre la nueva historia política en América Latina, siglo XIX*, México, El Colegio de México, pp. 147-170.

——— (2005), "From *res republicae* to Republic: The evolution of Republicanism in Early Mexico", en Jaime E. Rodríguez, *The Divine Charter: Constitutionalism and Liberalism in nineteenth century Mexico*, Wilmington, Rowman & Littlefield Publishers/SR Books, pp. 35-63.

——— (2002), *México. Una breve historia. Del mundo indígena al siglo XX*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica (colección Popular: 580).

——— (2002a), "*Res republicae* to the creation of the Mexican Republic", *Procedimientos del 19° Congreso Internacional de Ciencias Históricas, Proceeding Actes*, Oslo, p. 373.

——— (1994), "El estado nacionalista, su referente histórico", en Enrique Cárdenas, *Historia Económica de México. El trimestre económico*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 110-121 (serie Lecturas: 64).

Hernández Chávez, Alicia (1994a), "Mexican presidentialism: A historical and institutional review", en Jaime E. Rodríguez (ed.), *Mexican Studies*, Irvine, University of California Press, pp. 217-224.

——— (1993), *La tradición republicana del buen gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México (sección de Obras de Historia; Fideicomiso Historia de las Américas, serie Ensayos).

——— (1992), "La Guardia Nacional y la movilización política de los pueblos", en Jaime E. Rodríguez (ed.), *Patterns of contention in Mexican History*, Delaware, A Scholarly Resources, Wilmington, pp. 207-225.

——— (1991), *Anenecuilco. Memoria y vida de un pueblo*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México, 127 pp. (Fideicomiso Historia de las Américas, serie Ensayos).

——— (1991a), "De la economía a la economía nacional", en Alicia Hernández Chávez y Manuel Miño (coord.), *Cincuenta años de historia en México*, vol. 1, México, El Colegio de México, pp. 315-330.

——— (1989), "Origen y ocaso del ejército porfiriano", *Historia Mexicana*, vol. 39, núm. 1 (153), México, El Colegio de México, julio-septiembre de 1989, pp. 257-296.

——— (1989a), "El estado nacionalista, su referente histórico" en Enrique Cárdenas, *Historia económica de México*, México, Fondo de Cultura Económica (*El trimestre económico*, Lectura: 64).

——— (1979), *Historia de la Revolución Mexicana, 1934-1940, vol. 16, La mecánica cardenista*, México, El Colegio de México, 236 pp.

Hernández Rodríguez, Rogelio (2008), *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales.

Herrejón Peredo, Carlos (1984), *Textos políticos de la Nueva España*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Bibliográficas (serie Fuentes: 4).

Hurtado, Javier (2001), *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*, México, Universidad de Guadalajara / Fondo de Cultura Económica (sección de Obras de Política y Derecho).

Jovellanos, Gaspar Melchor de (1820), *Informe de la Sociedad Económica de Madrid al Real y Supremo Consejo de Castilla en el expediente de ley agraria, extendido por su individuo de número Gaspar Melchor de Jovellanos, a nombre de la Junta encargada de su formación, y con arreglo a sus opiniones*, Madrid, I. Sancha.

Koenigsberger, Helmut Georg (1986), "Inaugural Lecture in the Chair of History at University of London King's College, 25th February 1975: *Dominium regale or Dominium politicum et regale. Monarchies and Parliaments in Early Modern Europe*", en Helmut Georg Koenigsberger, *Politicians and Virtuosi: Essays in Early Modern History*, Londres, A. & C. Black.

Lajous Martínez, Adrián (2013), *Desarrollo, deuda y comercio. Un testimonio histórico sobre la crisis económica mexicana y el ajuste, 1983-1993*, México, El Colegio de México.

Loaeza, Soledad (2013), *La restauración de la Iglesia católica en la transición mexicana*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales.

——— (2010), *Acción nacional, el apetito y las responsabilidades del triunfo*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales.

——— (1999), *El Partido Acción Nacional. La larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica (sección Obras de Política y Derecho).

López Madera, Gregorio (1999), *Excelencias de la Monarquía y Reino de España*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales (colección Clásicos del pensamiento político y constitucional español).

López de Santa Anna, Antonio (2001), *Mi historia militar y política, 1810-1874. Memorias*, México, MVS.

Maravall, José Antonio (1986), *La cultura del barroco. Análisis de una estructura histórica*, Barcelona, Ariel.

Martínez Marina, Francisco (1813), *La teoría de las Cortes o grandes juntas nacionales de Castilla y León*, 3 vols., Madrid, Imprenta de Don Fermín Villalpando.

Mateos, Juan Antonio, *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos de 1821 a 1857*, vol. 1, *México*, México, Congreso de la Unión-Instituto de Investigaciones Legislativas, Comité de Asuntos Editoriales (serie I: Historia y desarrollo del Poder Legislativo).

McAllister, Lyle (1953), "The Organization of the Army in New Spain", *The Hispanic American Historial Review*, vol. 33, núm. 1, Duke University Press, febrero de 1953, pp. 1-32.

——— (1982), *El fuero militar en la Nueva España, 1764-1800*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Merino, Mauricio (2003), *La transición votada. Crítica a la interpreta-*

ción del cambio político en México, México, Fondo de Cultura Económica.

Meyer, Jean (1999), *La cristiada,* 2a. ed., México, Clío.

Mier, Servando Teresa de (1944), "Manifiesto apologético", *Escritos inéditos de Fray Servando Teresa de Mier,* introducción, notas y ordenación de textos por J. M. Miquel i Vergés y Hugo Díaz-Thomé, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos.

——— (1980), *Historia de la revolución de Nueva España, antiguamente Anáhuac o verdadero origen y causas de ella con la relación de sus progresos hasta el presente año de 1813,* edición facsimilar, con un estudio y anexos preparados por Manuel Calvillo, México, Instituto Mexicano del Seguro Social, 2 vols.

Miranda, José (1978), *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas: primera parte 1521-1820,* México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Moctezuma, Pedro (1981), "Las Luchas urbano-populares en la coyuntura actual", *Teoría y Política,* núm. 5, julio-septiembre de 1981, pp. 100-124.

——— (1984), "El movimiento popular mexicano", *Nueva Antropología,* vol. VI, núm. 24, México, junio de 1984.

Mora, José María Luis (1986), *Obras completas,* vol. 3, *Política,* investigación, recopilación, selección y notas Lillian Briseño Senosian, Laura Solares Robles y Laura Suárez de la Torre, pról. Eugenia Meyer, México, Secretaría de Educación Pública / Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

——— (1927), *Morelos. Documentos inéditos y poco conocidos,* 3 vols., México, Secretaría de Educación Pública.

Noriega, Cecilia (1994), "Los grupos parlamentarios en los congresos mexicanos, 1810 y 1857. Notas para su estudio" en Luisa Beatriz Rojas Nieto, *El poder y el dinero: grupos y regiones mexicanos en el siglo XIX,* México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

——— (1986), *El constituyente de 1842,* México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas (Serie Historia Moderna y Contemporánea: 19).

Orive, Adolfo (2010), "Construyendo poder cultural, ciudadanía y comunidad. Una introducción", en José Luis Torres, *Poder popular. Construcción de ciudadanía y comunidad: Chiapas, Sonora, Nayarit,*

Guerrero, Monclova, México, Juan Pablos / Fundación México Social / Siglo XXI Editores.

Ortiz de Ayala, Tadeo (1996), *México considerado como nación independiente y libre: o sea algunas indicaciones sobre los deberes más esenciales de los mexicanos*, pról. Fernando Escalante Gonzalbo, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 375 pp. (colección Cien de México).

Ortiz Escamilla, Juan (2005), *Fuerzas militares en Iberoamérica, siglos XVIII y XIX*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos.

Pantoja Morán, David (2005), *El supremo poder conservador. El diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, México, El Colegio de México / El Colegio de Michoacán.

Paz, Octavio (1982), *Sor Juana Inés de la Cruz o las trampas de la fe*, México, Fondo de Cultura Económica.

Pérez Montfort, Ricardo (2012), "La Cultura", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *México, t. 3, 1880-1930. La apertura al mundo*, Madrid, Fundación Mapfre / Taurus (colección América Latina en la Historia Contemporánea).

——— (2012a), "La cultura", en Sandra Kuntz Ficker (coord.), *México, t. 4, 1930-1960. Mirando hacia dentro*, Madrid, Fundación Mapfre / Taurus (colección América Latina en la Historia Contemporánea).

Poder Judicial de la Federación (2014), "Voto particular de Mariano Otero (5 de abril de 1847)", en Poder Judicial de la Federación, *La Suprema Corte de Justicia. Sus Leyes y sus hombres*, <http://www2.scjn.gob.mx/red/marco/PDF/C.%201846-1855/b)%20VOTO%20PARTICULAR%20M.%20OTERO%205%20abril%201847.pdf>. Consultado el 3 de octubre.

Poniatowska, Elena (1983), *Fuerte es el silencio*, 5a. ed., México, Era.

Portillo, José María (2009), *La vida atlántica de Victorián de Villava*, Madrid, Mapfre-Doce Calles.

Recopilación sumaria de todos los Autos Acordados de la Real Audiencia y Sala del crimen de esta Nueva España y providencias de su superior gobierno de varias Reales cedulas y ordenes que después de publicada la recopilación de Indias han podido recogerse así de las dirigidas a la misma Audiencia o gobierno como de algunas otras que por sus notables decisiones [...] Doctor don Eusebio Bentura Beleña, del Consejo de S. M. Oidor de la misma Real Audiencia, Consultor del santo oficio

de la Inquisición, juez Protector de la Villa y santuario de Nuestra Señora de Guadalupe, Asesor de la Renta de Correos, del juzgado de naturales y del Real Cuerpo de Minería, impresa en México por Don Felipe de Zúñiga y Ontiveros, año 1787.

Rieu-Millán, Marie Laure (1990), *Los diputados americanos en las Cortes de Cádiz: igualdad o independencia,* Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 438 pp. (Biblioteca de Historia de América: 3).

Rodriguez, Jaime (2005), *La independencia de la América Española,* México, El Colegio de México / Fideicomiso Historia de Las Américas / Fondo de Cultura Económica (serie Ensayos, sección Obras de Historia).

Rodríguez Kuri, Ariel (2010), *Historia del desasosiego. La revolución en la ciudad de México, 1911-1922,* México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos.

——— (2007), "Urbanización y secularización en México: temas y problemas historiográficos, *ca.* 1960s-1970s", en Alicia Mayer (coord.), *México en tres momentos: 1810-1910-2014. Hacia la conmemoración del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución Mexicana. Retos y perspectivas,* vol. 2, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas.

——— (1994), "La experiencia olvidada. El ayuntamiento de México. Política y administración, 1876-1912", tesis de doctorado, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos.

Rosanvallon Pierre (2007), *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza,* Gabriel Zadunaisky (trad.), Manantial, Buenos Aires.

Salinas de Gortari, Carlos (2011), *¿Qué hacer? La alternativa ciudadana,* México, Debate.

Sigüenza y Góngora, Carlos de (1986), *Teatro de las virtudes políticas que constituyen a un príncipe: advertidas en los monarcas antiguos del mexicano imperio. Alboroto y motín de los indios de México,* México, Porrúa / Universidad Nacional Autónoma de México (Biblioteca mexicana de escritores políticos).

Suárez Francisco (2003), *Des lois et du Dieu Législateur,* Introducción, traducción y notas de Jean-Paul Coujou, Editions Dalloz.

——— (1965), *Defensio fidei,* edición crítica bilingüe de E. Elorduy y L. Pereña Vicente, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

——— (2001), *Le vocabulaire de Suárez*, Ellipses.

Tena Ramírez, Felipe (1983), *Leyes fundamentales de México, 1808-1809*, México, Porrúa.

Velázquez, María del Carmen (1950), *El estado de guerra en Nueva España, 1760-1808*, México, El Colegio de México.

Villanueva, Joaquín Lorenzo de (1825), *Vida literaria de Don Joaquín Lorenzo de Villanueva o Memoria de sus escritos y de sus opiniones eclesiásticas y políticas, y de algunos sucesos notables de su tiempo*, 2 ts., Londres, A. Macintosh.

Womack Jr., John (1977), "PRI. La guerra interna. Reformas, jefes y policías", *Reforma*, sec. Enfoque, núm. 164, 2 de marzo de 1977.

Zarco, Francisco (1898-1901), *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857: extracto de todas sus sesiones y documentos parlamentarios de la época*, México, La Ciencia Jurídica.

LA VIDA POLÍTICA

Virginia Guedea

La constitución de nuevas naciones

El siglo XIX fue el de las revoluciones, no pocas de las cuales desembocaron en la creación de nuevos estados nacionales. La primera revolución decimonónica, la más radical y la de mayor impacto por la importancia que alcanzaron sus efectos, fue la que ahora conocemos como la "Revolución hispánica", ese proceso que al tiempo que llevó a España a convertirse en un Estado moderno provocó la desintegración de su imperio, pues dio lugar a las revoluciones de independencia de la América española y éstas, a su vez, llevaron a la formación de nuevas naciones.

Los procesos emancipadores americanos constituyeron en buena medida una fase, fundamental y decisiva, de ese difícil y complejo tránsito a la modernidad que por entonces experimentó la monarquía española. Iniciado durante la segunda mitad del siglo XVIII con el ambicioso programa reformista con que los Borbones ilustrados pretendieron, de manera pacífica y paulatina, transformar a España en un Estado moderno, no se logró sino hasta décadas más tarde y sólo mediante un rápido y violento proceso de cambio en el que los reyes estuvieron notoriamente ausentes, que tuvo como marco un estado de guerra tanto en la Península como en América y en el que un programa de reformas se vio sustituido por un proyecto revolucionario. Frustrada la revolución desde arriba, la revolución en el gobierno, se dio la revolución desde abajo, la revolución popular.

El proceso de emancipación

En 1808, al abdicar Carlos IV y Fernando VII a la Corona de España e Indias en favor de Napoleón Bonaparte a causa de la invasión francesa de la Península, no sólo quedó acéfala la monarquía española, sino que desapareció la base de legitimidad en que se sustentaba toda su organización política. Entonces apareció en un primer plano el principal elemento sobre el que se iba a reconstituir el Estado español: el pueblo. Fue el pueblo peninsular el que decidió tomar la iniciativa, y esto, como bien señala Josep Fontana, no sólo dio paso al análisis crítico del Antiguo Régimen sino a que se percibiera con toda claridad la necesidad de una profunda transformación social; de ahí que la lucha contra el invasor fuera al mismo tiempo la lucha por la libertad, y la revolución se hiciera tanto en defensa del rey como de la religión y de las costumbres. ¿Por qué la ausencia de un monarca legítimo y el sometimiento de la mayoría de las autoridades a los franceses llevaron a la formación, en el nivel local primero y más tarde en el provincial, de Juntas de Gobierno por toda España en las que de una u otra manera se dio la participación de grandes sectores de la población? Mediante estas juntas que, convertidas en el instrumento de la revolución política, sustituyeron a —o fueron reconocidas por— las antiguas autoridades, el poder pasó en forma muy rápida a las instituciones surgidas del levantamiento popular, y esto llevaría al establecimiento de un gobierno representativo en la Península.

La crisis de la monarquía española repercutió en todas sus posesiones y desencadenó una serie de cambios muy rápidos y de muy diversa naturaleza que en una primera instancia resultaron ser, al igual que la crisis, de índole fundamentalmente política; de ahí que las emancipaciones americanas fueran, más que otra cosa, procesos políticos, ya que tuvieron como eje fundamental la lucha por el poder. A partir de entonces se inició un proceso de politización de la sociedad en prácticamente toda la América española, en el que no sólo se intensificaría la actividad política, sino que se darían nuevas formas del quehacer y del pensar en este ámbito, lo que a la larga devendría en la formación y el desarrollo de una nueva cultura política.

La ruptura del pacto colonial

La respuesta inicial a los acontecimientos peninsulares de 1808 fue la misma en casi todos los dominios españoles. En diversas regiones americanas se formaron, o se intentaron formar, Juntas de Gobierno que debían declarar la guerra a los franceses, preservar el territorio para su legítimo monarca y gobernarlo en su nombre. El hecho de enfrentar a un enemigo común intensificó un sentimiento general de identidad española, pero las nuevas circunstancias fueron también aprovechadas para promover diversos intereses surgidos o fortalecidos a raíz de las reformas borbónicas, en particular los de quienes buscaban alcanzar una cierta autonomía dentro de la estructura política de la monarquía española. Por ello, las respuestas comenzaron a diferenciarse. El caso más extremo fue el de la Nueva España, donde, a diferencia de lo que sucedió en otros dominios españoles, se produjo la ruptura del pacto colonial iniciada en el centro mismo y en la cúpula del poder virreinal.

El principal portavoz de los intereses autonomistas novohispanos fue el ayuntamiento de México, compuesto en su mayoría de criollos o americanos. Sustentado en ordenamientos legales vigentes, aunque en desuso, y siguiendo el ejemplo peninsular, en nombre de todo el reino como su cabeza y metrópoli propuso el establecimiento de una Junta de Gobierno mientras se reunían unas Cortes novohispanas. Dicha junta debía ocuparse de defender a la Nueva España del peligro francés pero, sobre todo, debía llenar el vacío entre las autoridades coloniales y el monarca. Reaccionaron entonces los sectores directamente vinculados con la Península, los metropolitanos, cuyo portavoz fue la audiencia de México, integrada casi en su totalidad por españoles europeos o peninsulares, cuya retórica fue la de la justificación de la condición colonial y, por lo tanto, el total sometimiento a la Península de los dominios americanos.

El virrey José de Iturrigaray advirtió en las propuestas del ayuntamiento la oportunidad de reforzar su poder, que parecía diluirse a causa de los inesperados acontecimientos peninsulares, por lo que convocó a varias juntas de autoridades y cuerpos de la capital para discutirlas. Pero dichas juntas no sirvieron para acordar el establecimiento de una Junta de Gobierno sino para precisar con mayor claridad las dos posturas en pugna y para discutir abiertamente cuestiones de interés, como qué era el pueblo y cuáles sus derechos, o cuál era el lugar que ocupaba o debía

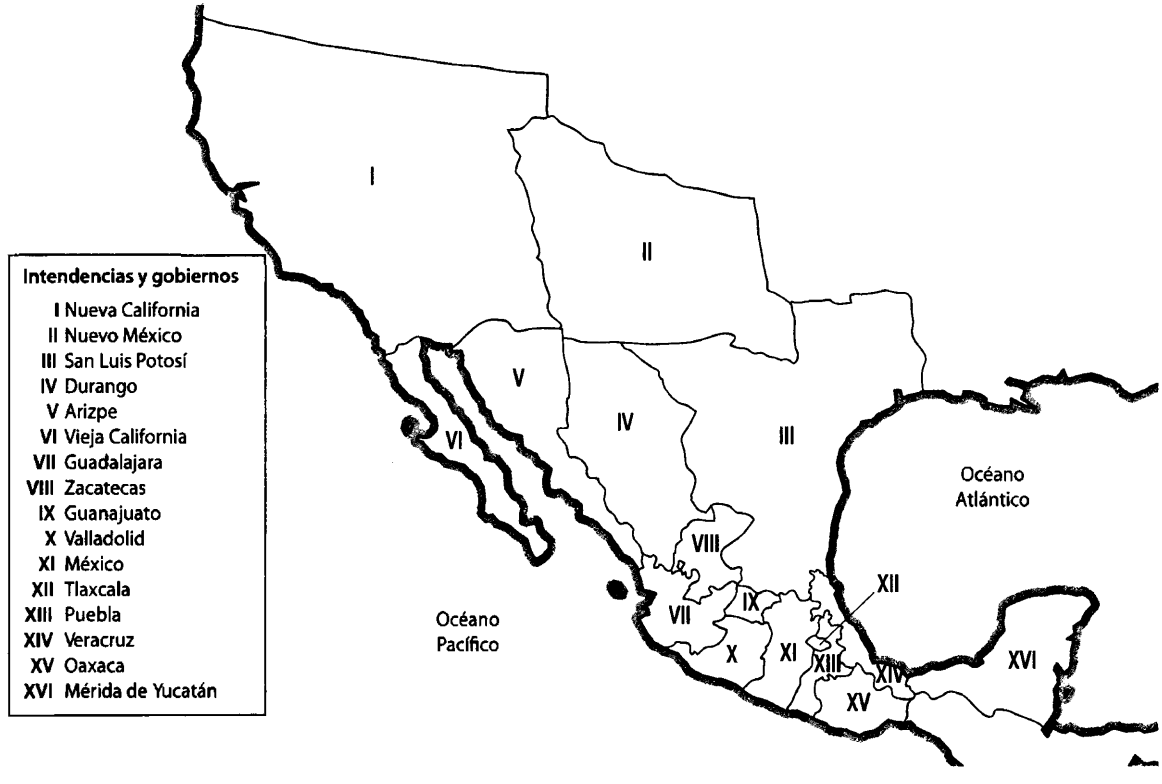
ocupar la Nueva España dentro de la monarquía. Ante este enfrentamiento, la élite novohispana, tanto peninsular como criolla, unida después de que la consolidación de vales reales afectara por igual a ambos sectores, se dividió y al hacerlo dividió a toda la sociedad del virreinato.

Al enfrentamiento siguió la interrupción del diálogo de manera violenta la noche del 15 de septiembre de 1808, cuando los defensores de los intereses metropolitanos encarcelaron al virrey y a los principales promotores de los intereses autonomistas. Este golpe de Estado que diera un pequeño grupo de peninsulares con el apoyo de la audiencia y otras autoridades fue atribuido al pueblo, lo que dio ocasión a que éste irrumpiera por vez primera como actor el proceso político de la Nueva España. Esta rebelión radicalizó el enfrentamiento e impidió el establecimiento de una Junta de Gobierno, anhelo de numerosos novohispanos.

Poco tiempo después, nuevas circunstancias abrieron otras oportunidades a la acción política. Unas surgieron dentro del sistema, a través de los cambios habidos en la metrópoli, donde los liberales lograron tomar la iniciativa en el proceso de reorganización de todo el sistema político de la monarquía española que llevó, primero, al establecimiento de una Suprema Junta Central Gubernativa del Reino, después al de una Regencia y más tarde al de unas Cortes que pretendieron representar a toda la nación española. La primera oportunidad de actuar se dio en 1809, cuando la Junta Central, necesitada de conseguir legitimidad y apoyos, especialmente económicos, de todos los dominios de España, convocó a elegir diputados en sus distintos territorios para integrarse a ella y decretó que los reinos americanos no eran colonias sino parte esencial e integrante de la monarquía española. A pesar de que la representación americana en el máximo órgano del nuevo gobierno metropolitano no debía ser, ni con mucho, paritaria, su convocatoria avaló la pretensión de los americanos de que el virreinato fuera considerado parte integrante de la monarquía y reabrió la vía autonomista que parecía haberse cerrado con el golpe de Estado de 1808. En este proceso tomaron parte los ayuntamientos, ya que quedaron a su cargo las elecciones, lo que les brindó la posibilidad de recuperar esa posición por la que tanto habían peleado —muy en particular el de la Ciudad de México—, de ser en quienes recaía la representación de las provincias.

Oportunidad de mayor importancia ofrecieron en 1810 las elecciones para representantes ante las Cortes Generales y Extraordinarias,

MAPA 1
Nueva España a principios del siglo XIX



FUENTE: Edmundo O'Gorman, *Historia de las divisiones territoriales de México*, México, Porrúa, 1966, mapa III.

cuya convocatoria, emitida en mayo de 1809, establecía que todos los diputados debían ser naturales de las provincias que representarían, oficializándose el debate que sobre la representación había comenzado ya en España y sus territorios y cuyos trabajos abrieron para toda la monarquía española el camino a la modernidad política. Hay que señalar que estas Cortes no fueron las primeras convocadas por entonces. Interesado en dominar España y controlar América, Napoleón las había convocado desde 1808 en Bayona, donde promulgaron una constitución que propuso una profunda transformación de la organización social y económica de España y sus dominios al suprimir diversos privilegios y declarar la libertad de comercio, de industria y de cultivos, además de otorgar igualdad de derechos a los americanos y a los asiáticos con respecto a los peninsulares. Propuestas que, a pesar de no haber llegado a implementarse, repercutieron en el proceso hispano y en buena parte fueron retomadas por éste.

También surgieron posibilidades de acción fuera del sistema, y esto fue tanto o más decisivo porque esta circunstancia permitió que los novohispanos dieran a su proceso de emancipación unas características que lo hacen único. Los sucesos de 1808 dieron lugar a que la violencia apareciera como una alternativa viable para los descontentos de toda clase y condición, tanto los que se sintieron agraviados por el golpe de Estado como aquellos que se habían visto afectados por la exclusión de los americanos de los niveles más altos del gobierno de la Colonia o por la reducción de su sistema crediticio y los préstamos forzosos. Se organizaron entonces conspiraciones en diversos centros urbanos para derrocar al régimen, cuyos repetidos fracasos darían lugar más tarde a la aparición de grupos secretos organizados, como las conjuras, al cobijo de las tertulias y otros espacios de sociabilidad. De esta manera, fueron los grupos urbanos los que tomaron la iniciativa de lo que es muestra la conspiración descubierta en Valladolid de Michoacán en 1809, cuyos planes incluían el derrocamiento del régimen por medio de la fuerza; y fue otra conspiración urbana vinculada a ella, esta vez en Querétaro y otros puntos del Bajío, la que al ser descubierta en septiembre de 1810 abrió el camino hacia la ruptura abierta y declarada, el de la lucha armada, inicio del proceso de militarización de la sociedad novohispana, que a partir de entonces correría parejo con el de su politización al llevar a los comandantes militares, tanto de signo insurgente como contrainsurgente, a una posición dominante en las regiones bajo su mando.

La insurrección encabezada por Miguel Hidalgo presenta diversas facetas y no pocas contradicciones. Además de haberse dado también en ella esa mezcla entre tradicionalismo y modernidad presente en la revolución española, no contó con planes definidos y bien organizados que ofrecieran alternativas convincentes a todos los novohispanos, en particular a los grupos que conformaban las clases más altas de la sociedad, pero fue muy rápida la respuesta que recibió de determinados sectores, sobre todo de los estratos socioeconómicos más bajos. La propuesta de sus dirigentes de defender al reino, al rey y a la religión del peligro francés, así como la de establecer una Junta de Gobierno, guardan no poca semejanza con las peninsulares de 1808, y la apertura de espacios para los americanos resulta una reivindicación autonomista de tradición criolla, mientras que la de combatir al mal gobierno recupera ese, varias veces centenario, grito de protesta novohispano. A lo anterior se sumaron las reivindicaciones de otros sectores sociales que formaron el grueso de las filas insurgentes, campesinos y trabajadores sobre todo, reivindicaciones de índole muy distinta, como la tenencia de la tierra, las condiciones de trabajo o el deterioro en los niveles de vida, que le dieron a la insurgencia novohispana una conformación y una dinámica muy propias: las de una insurrección netamente popular.

Por otra parte, la insurgencia presentó vertientes regionales de gran diversidad e interés, que dificultaron el establecimiento de un centro común que las coordinara ya que aquélla fue, en muchos de los casos, una respuesta a la problemática particular de localidades y provincias y no tanto a la del virreinato en general. Se dieron, en realidad, varias insurgencias, siendo las ligas entre ellas a veces muy tenues o inexistentes. Incluso los dirigentes que pretendieron dar cohesión y unificar el movimiento, como Ignacio Rayón y José María Morelos, fueron en ocasiones un tanto localistas, por no hablar de los de segunda fila, que no se interesaron sino rara vez por la insurgencia en su conjunto. Todo esto llevó a que, a pesar de los esfuerzos de sus principales dirigentes, la realidad del movimiento, sobre todo en sus inicios, fue la violencia, el desorden y la ruptura en todos los órdenes, lo que le enajenó el apoyo de muchos de los descontentos con el régimen colonial.

Hidalgo, quien se consideraba como el representante de la nación y derivaba su autoridad del pueblo en armas, se ocupó de organizar los gobiernos locales sobre las bases del antiguo sistema al tiempo que pretendió establecer un gobierno insurgente y se planteó la necesidad de

establecer un Congreso o unas Cortes y de redactar una Constitución. Pero también se ocupó de atender, y cada vez más, importantes cuestiones sociales y económicas, decretando la abolición de la esclavitud y la supresión del tributo, de las cajas de comunidad, de los monopolios y de algunas prohibiciones de cultivo y de fabricación, libertades, muchas de ellas, que serían discutidas más tarde en las Cortes españolas. Morelos decretó de manera paralela o retomó las libertades promulgadas por Hidalgo, amén de varias otras; asimismo, y cada vez con mayor empeño, se ocupó de organizar el gobierno insurgente. Y es que tanto él como Rayón entendieron la necesidad de convertir la insurgencia en un movimiento integral y organizado. Para ello buscaron el apoyo no sólo de los que apoyaban sus propuestas sino de los descontentos con el régimen. De esta manera, consiguieron una que otra imprenta, con lo que pudieron dar a conocer sus proyectos y defenderse de los ataques de las autoridades coloniales. Aparecieron entonces los numerosos, si bien efímeros, periódicos de los insurgentes. También se pasaron a sus filas varios abogados que cooperaron en el establecimiento de las bases teóricas y en la organización política del movimiento.

Poco después de la prisión de Hidalgo y otros jefes insurgentes en marzo de 1811, Rayón se propuso crear como órgano rector de la insurgencia, esa institución tan anhelada desde 1808, una Junta de Gobierno, cuyos integrantes debían ser nombrados por los representantes de las provincias. Establecida en Zitácuaro el 19 de agosto de 1811, la Suprema Junta Nacional Americana sostuvo que su implantación tenía como propósito cumplir con las ideas de Hidalgo y demás iniciadores de la insurgencia y que respondía a un deseo general de pueblos y habitantes, tropas y oficiales, además de representar a la nación, e incluso derivar su establecimiento de un pacto celebrado por la nación misma. Así, debía quedar integrada por cinco individuos nombrados por los representantes de las provincias, de los que se eligieron sólo tres por la urgencia del momento, mediante un proceso electoral en el que tomaron parte trece jefes insurgentes, si bien para su integración se hizo una amplia consulta tanto entre los insurgentes como entre los partidarios de la insurgencia en las zonas controladas por el régimen colonial.

La Suprema Junta no llegó a significar un corte total con la Península, ya que continuó invocando la figura del monarca, del "deseado" Fernando VII. Tampoco alcanzó a decretar medidas importantes sobre la organización política del movimiento o sobre las libertades individuales, pero

abrió el camino a una nueva época en el debate político. Así, José María Cos, para reivindicar los derechos de los americanos, en su Plan de Paz y en su Plan de Guerra, fechados en marzo de 1812, recurrió a los principios liberales expresados en las Cortes. Y el mismo Rayón, tan poco inclinado a los cambios, elaboró unos "Elementos constitucionales", aparecidos en junio de ese año, en los que precisaba que la soberanía dimanaba inmediatamente del pueblo, y establecía los lineamientos para la organización del nuevo gobierno, señalando que aunque los tres poderes eran propios de la soberanía, el legislativo lo era de modo "inherente", al tiempo que abolía la esclavitud y decretaba, entre otras, la libertad de comercio y la de imprenta.

Pero la Suprema Junta no alcanzó el éxito que merecía, lo que se debió principalmente a la separación primero y más tarde al enfrentamiento entre sus tres vocales originarios. De nada sirvieron los esfuerzos conciliatorios de Morelos, nombrado su cuarto vocal, lo que lo llevó a sustituir la junta por un Congreso en el que hubiera una representación más cabal de las provincias. Por ello, convocó a extensos y largos procesos electorales en los territorios entonces bajo su control: Tecpan, Veracruz, Puebla, México y Michoacán, mientras que el quinto vocal electo para la junta por la provincia de Oaxaca se convirtió en el primer diputado del nuevo Congreso. En varios de estos procesos electorales se utilizó el modelo que habían establecido las Cortes españolas, mientras que para otros se tuvieron en cuenta las distintas formas de organización política y social de las regiones, y a pesar de las diferencias que presentaron y del mayor o menor éxito que tuvieron, en todos ellos participaron amplios sectores de la población.

El Supremo Congreso Nacional Americano establecido en Chilpancingo en septiembre de 1813 constituyó un verdadero órgano de gobierno alterno y estableció los principios sobre los que debía construirse un nuevo orden político ya no de índole monárquica sino republicana, si bien tanto en su conformación como en sus atribuciones se pueden ver claras huellas del modelo gaditano. Integrado por representantes de distintas provincias que abarcaban un vasto territorio, debía concentrar en sí los poderes y dividir y coordinar su ejercicio, pues, como había ocurrido en las Cortes españolas, el legislativo devino en el poder supremo, forma de organización que, dicho sea de paso, tendría importantes repercusiones en la conformación del Estado nacional mexicano. De esta manera, el Congreso se ocupó de confirmar tanto al poder ejecutivo,

encargado de coordinar las actividades militares, como al poder judicial, designados ambos mediante sendos procesos electorales en los que, a pesar de no haber habido una participación popular directa, tomaron parte individuos y corporaciones de distintas regiones novohispanas. Asimismo, el 6 de noviembre de 1813 emitió un acta en la que se declaraba, por fin, la independencia de España, y también se ocupó de constituir la nueva nación, para lo cual elaboró, después de consultar a muy diversos sectores, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, que vería la luz el 24 de octubre de 1814. Este Decreto Constitucional, que prácticamente no llegaría a entrar en vigor, refleja, desde luego, las ideas de los principales teóricos insurgentes, pero también muestra influencias del constitucionalismo español y sobre todo del francés. Así, en su primera parte reconoce la soberanía popular, la libre autodeterminación de los pueblos, el derecho a la ciudadanía, la igualdad ante la ley y el respeto a la libertad y los derechos civiles además de mantener a la religión católica como la única permitida, mientras que en la segunda establece la soberanía del Congreso y reconoce la división de poderes.

Pero la sustitución de la Suprema Junta por el Supremo Congreso no resolvió el conflicto entre los principales dirigentes de la insurgencia, sino que en cierto modo multiplicó los enfrentamientos entre sus distintos intereses. Tampoco logró coordinar del todo a los distintos grupos insurrectos, lo que acarreó graves consecuencias para la insurgencia. También las tendrían los diversos y fallidos esfuerzos que emprendiera su directiva para establecer relaciones con el exterior, pues no se alcanzó apoyo alguno digno de consideración salvo en el norte del virreinato, donde el auxilio conseguido en Estados Unidos llevó no sólo a la entrada en territorio novohispano de un ejército expedicionario compuesto en su mayoría por mercenarios angloamericanos, sino también al establecimiento de una Junta de Gobierno que declaró la independencia de la provincia de Texas desde abril de 1813, interesante documento que en gran parte es reflejo del Acta de Independencia estadounidense, y que promulgó una Constitución en la que la influencia gaditana se encuentra claramente presente.

A todo lo anterior se unió la coordinada y contundente respuesta del régimen colonial a la insurrección, la eficaz contrainsurgencia, que le haría frente de manera exitosa no sólo en los campos de batalla sino en los terrenos de la política —para lo cual se apoyó tanto en la represión

MAPA 2
Diputaciones provinciales en 1814

FUENTE: Hettie Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1955, p. 42.

contra los partidarios de la insurgencia como en la publicación de numerosos textos en defensa del orden colonial y de los derechos que España tenía sobre el virreinato—, y que además incluyó un frente muy importante, el de la religión. El alto clero, aliado del régimen colonial, se ocupó de lanzar contra los insurgentes anatemas y excomuniones, que si bien con el tiempo fueron perdiendo eficacia —entre otras cosas porque el bajo clero en no pocos de los casos apoyó a la insurgencia—, no dejaron de atemorizar a quienes simpatizaban con el movimiento o se habían unido a él.

El orden constitucional

Al mismo tiempo que el movimiento insurgente ofreció oportunidades al quehacer político fuera del sistema, se abrieron paso opciones dentro del sistema que resultaron de gran interés, tanto porque permitieron la participación de grandes sectores de la población como porque con ellas disminuyó la importancia que la insurgencia había llegado a alcanzar como alternativa para el descontento. Esta apertura se debió al establecimiento de un nuevo orden político y de nuevas instituciones en la propia España, donde la Junta Central primero y poco después la Regencia convocaron a unas Cortes Generales y Extraordinarias que, controladas desde sus inicios por los liberales y compuestas tan sólo del estado llano por no haberse convocado a los otros dos, terminaron por convertirse en una Asamblea Constituyente. Resultaron ser, por lo tanto, unas Cortes modernas que sentaron, además, un precedente en la historia del parlamentarismo al contar con representantes tanto de España como de sus territorios. Si bien las Cortes, establecidas en septiembre de 1810, llevaron adelante no pocas de las reformas iniciadas por los Borbones, marcaron, de hecho, una ruptura con la tradición española al establecer un nuevo régimen de procedencia francesa. Aunque su programa fue presentado como una conjugación de esa tradición y los principios políticos modernos, a través de sus decretos y sobre todo de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada el 19 de marzo de 1812 y cuya estructura sigue el modelo francés de 1791, las Cortes instituyeron un sistema político nuevo fundamentado en los principios liberales de la representación nacional y de la división de poderes.

En cuanto al primero de estos principios, las Cortes decretaron que en ellas residía la soberanía nacional, otorgando total supremacía al poder legislativo, por ser expresión de la voluntad general, limitando al ejecutivo y adecuando al judicial al unificar diversos códigos. Modificaron también la estructura y el funcionamiento de pueblos y provincias mediante el establecimiento de ayuntamientos constitucionales, de jefes políticos y de diputaciones provinciales, que fomentaron el regionalismo y constituyeron la base sobre la cual se organizarían más tarde los futuros Estados nacionales, tanto el español como el mexicano. Se reformó asimismo la estructura social al decretarse la protección de los derechos individuales y la igualdad ante la ley de todos los españoles, aboliéndose privilegios y fueros, así como toda clase de prestaciones. Al mismo tiempo, se decretó la libertad de imprenta y si bien se mantuvo la religión católica, la supresión de la Inquisición, la desamortización de los bienes del clero y otras medidas dieron paso a su reforma, mientras que para la de la enseñanza se estableció un plan uniforme para todos, y en el orden económico se decretó la libertad de cultivos, de industria y de comercio, así como el establecimiento de una contribución única.

En estas Cortes y en las Ordinarias que les siguieron tuvieron una participación muy importante los diputados americanos, sobre todo los novohispanos, quienes en su mayoría asumieron posturas liberales. Destacaron entre ellos por sus propuestas autonomistas José Miguel Guridi y Alcocer y José Miguel Ramos Arizpe, quienes fueron connotados líderes del liberalismo hispano y en particular del más radical. La postura de los diputados americanos quedó definida desde el 16 de diciembre de 1810, cuando presentaron ante las Cortes sus once propuestas, que constituían todo un programa de reformas autonomistas. Entre propuestas las de índole política destacan la representación proporcional equitativa y la igualdad de derechos de los americanos para ocupar cargos; entre las económicas, la libertad de cultivo y de manufacturas, de importación y exportación y la supresión de monopolios; y entre las sociales, la abolición de la esclavitud. Postura que reafirmaron en su representación del 1 de agosto de 1811, en la que hacían constar que si bien los americanos que deseaban la independencia constituían una minoría, eran muchos los que se hallaban descontentos con las prácticas ilegítimas de los gobiernos coloniales; así, el mal gobierno de la Nueva España era la causa de la insurgencia, por lo que se hacía ne-

cesaria su reforma. Y al elaborarse la Constitución muchos diputados novohispanos dieron la batalla también por los derechos de las castas, la abolición de los mayorazgos, la libertad de comercio o la abolición de estancos, distinguiéndose sobre todo en la lucha por crear un poder municipal y regional representativo y autónomo. De esta manera, la vía autonomista americana buscaba transformar al imperio en un Estado plurinacional, es decir, en un Estado federal. Pero el Estado liberal que proponían los diputados peninsulares era no sólo monárquico sino claramente centralista, por lo que chocaron de continuo ambas posturas. Y la falta de equidad en la representación ante las Cortes, por la que tanto pelearan los representantes americanos, aseguró casi siempre el triunfo de los diputados peninsulares.

La Constitución Política de la Monarquía Española reconocía que la soberanía residía esencialmente en la nación y era ella la única que tenía derecho a establecer sus leyes fundamentales. Decretó, además, la libertad de imprenta, que en la Nueva España dio ocasión tanto a la crítica abierta al régimen colonial como a la manifestación de toda clase de ideas y propuestas, entre ellas muchas de corte liberal. Si bien para las autoridades novohispanas la Constitución representó más un obstáculo que una ayuda, por lo que no implementaron sino algunos de sus aspectos, su promulgación en septiembre de ese año abrió la opción de que se manifestaran y buscaran alcanzar satisfacción por las vías legales los intereses de autonomistas y de descontentos con el régimen. Esto ocurrió en tres ámbitos, en el local, con el establecimiento de ayuntamientos constitucionales que reemplazaron a las antiguas élites hereditarias en el control de los gobiernos urbanos; en el regional, con el de diputaciones provinciales, institución que permitió el trato directo de las provincias con el gobierno central peninsular, y en el imperial, con la elección de diputados a Cortes. Para todo ello se llevaron a cabo procesos electorales en cuya primera etapa debían tomar parte todos aquellos que gozaran de la condición de ciudadanos, y aunque la Constitución excluía a los originarios de África y con ellos a todas las castas, en la Nueva España se dio una amplia participación de grandes sectores populares, entre otras cosas porque resultaba difícil distinguir quién tenía sangre negra y quién no.

Las muestras tan claras de descontento con el régimen a que dieron lugar muchos de estos procesos preocuparon a las autoridades coloniales, por lo que buscaron los medios de revertirlo. Además de suspender algunos de ellos, se ocuparon de perseguir a autonomistas, a desconten-

tos notorios y a partidarios de los insurgentes. Y es que las opciones que al mismo tiempo brindaba la insurgencia, por un lado, y la implantación del régimen constitucional, por el otro, fueron aprovechadas por muchos novohispanos, circunstancia peligrosa para el régimen colonial porque podía derivar en una conjunción de esfuerzos entre quienes luchaban en su contra dentro y fuera del sistema.

Las sociedades secretas que por entonces surgieron, y que constituyeron verdaderas organizaciones políticas, muestran, entre otras muchas cosas, que se iba dando ya una nueva cultura política. En la Ciudad de México, la sociedad que conocemos como Los Guadalupes —inicialmente formada para ayudar a los insurgentes que intentaban establecer un órgano de gobierno alterno, en particular a Rayón y a Morelos, a quienes enviaron dinero, armas, hombres e información—, también aprovechó las opciones que se daban dentro del sistema para promover sus miras autonomistas, por lo que sus integrantes tomaron parte, con gran éxito, en los procesos electorales que para elegir ayuntamiento constitucional, diputación provincial y diputados a Cortes tuvieron lugar en la capital del virreinato. Otra más fue la establecida en 1812 en Jalapa, derivada de la Sociedad de Caballeros Racionales fundada en Cádiz por varios americanos y que logró establecer varias logias o sociedades en distintos territorios de la América española. Como la de Los Guadalupes, la de Jalapa ayudó a la insurgencia y estuvo estrechamente vinculada a su órgano de gobierno alterno, la Junta Provisional Gubernativa de Naolinco; no obstante, duró muy poco en funciones, escasos tres meses, ya que fue descubierta y llevados a prisión muchos de sus integrantes, mientras que otros se fugaron de la ciudad y se unieron a la Junta Provisional. Aparte de las organizaciones mencionadas, los masones comenzaron a organizarse en algunos centros urbanos, como en la Ciudad de México hacia 1813 y más tarde, en 1818, en Campeche y Mérida, impulsados por oficiales de las tropas expedicionarias realistas llegadas de España, si bien ningún grupo tuvo, al parecer, vinculaciones con el movimiento insurgente.

Sin embargo, insurgentes, autonomistas y descontentos no lograron una conjunción de intereses. A esto se unió el enfrentamiento entre el poder legislativo y el ejecutivo en el seno mismo de la directiva insurgente, que desembocó en el predominio del legislativo y llevó al fracaso importantes acciones de guerra y más tarde al colapso de la insurgencia. El año 1814 fue el de las derrotas insurgentes, que causaron que Morelos

fuera despojado por el Congreso del poder ejecutivo, con lo que dejó de estar al frente de un importante cuerpo armado y se convirtió en simple escolta del legislativo. También fue el del regreso de Fernando VII al trono de España, así como el de la abolición del sistema constitucional y de retorno al Antiguo Régimen, lo que tendría graves repercusiones en ambos lados del Atlántico. En la Península, los diputados liberales fueron perseguidos, y encarcelados los que no lograron exiliarse. Se inició entonces la lucha clandestina contra el absolutismo, en la que las sociedades secretas, esa nueva forma de organización política que se había convertido en uno de los principales instrumentos de la burguesía para hacer su revolución y que había aparecido ya en el Cádiz de las Cortes, cobrarían mayor fuerza y desempeñarían un importante papel. En la Nueva España las autoridades coloniales no sólo recuperaron buena parte del poder que habían perdido con la Constitución, sino que vieron desaparecer las trabas que la legislación liberal gaditana les había impuesto para proceder contra autonomistas y descontentos.

La prisión y muerte de Morelos y la disolución del Congreso en diciembre de 1815 marcaron el principio del fin de la insurgencia organizada, ésa que se propuso darle un centro común al movimiento y establecer un órgano de gobierno alterno. Y aunque no desaparecieron los esfuerzos por recuperar ese centro común, las distintas Juntas de Gobierno insurgentes que se fueron sucediendo no lograron recuperar la posición que había tenido el Congreso. Así, disuelto éste, prosiguió la Junta Gubernativa de las Provincias de Occidente, o Junta Subalterna de Taretan, establecida por el Congreso antes de pasar a Tehuacán. Poco después se estableció la Junta de Jaujilla, derivada de la de Taretan, que se sostuvo hasta 1818, la cual se ocupó de la organización de las tropas y fue reconocida por varios jefes insurgentes, entre ellos Vicente Guerrero, mientras que Xavier Mina le consultó algunas de sus empresas militares y recibió de ésta ayuda para acometerlas. Pero la Junta de Jaujilla correría una suerte semejante a la de sus antecesoras. Atacada por los realistas, fueron apresados sus integrantes poniendo fin a sus actividades. Y su sucesora, otra junta establecida en la hacienda de Las Balsas por Guerrero, duró muy poco en funcionamiento. La falta de cohesión del movimiento insurgente quedó en franca evidencia durante la expedición de Mina, que en 1817 despertó el terror del régimen colonial por tratarse de un prestigiado militar y liberal español al mando de tropas experimentadas y que terminó en un sonado fracaso por la falta de apo-

yo de los jefes insurgentes, que vieron en ella una amenaza para sus posiciones de poder en las regiones en donde se habían hecho fuertes. Para 1820 el virreinato estaba casi pacificado.

El movimiento de las tres garantías: independencia, religión y unidad

El fin del proceso de emancipación tendría que ver, como lo tuvieron sus inicios y como no podía ser de otro modo dada la condición colonial de la Nueva España, con lo que ocurría en la metrópoli, donde la lucha que por muy diversos medios se dio entre constitucionalistas y absolutistas llevaría al triunfo de los primeros y con ello al regreso al sistema constitucional. De nueva cuenta fue en el ámbito local donde se organizaron los esfuerzos de los liberales. Numerosas ciudades lograron establecer juntas soberanas que proclamaron la Constitución, que fue finalmente jurada por el rey en marzo de 1820 al triunfar el movimiento liberal encabezado por Rafael del Riego. Y esto llevó también al establecimiento de las Cortes en julio siguiente. En éstas, los diputados americanos, y especialmente los novohispanos, retomaron las propuestas que habían quedado sin resolver, además de proponer un proyecto autonomista que consistía en la creación de tres reinos en América gobernados por príncipes españoles y aliados a la Península, lo que habría otorgado a los americanos el autogobierno que buscaban desde 1808, pero fue rechazado por la mayoría peninsular. De esta manera, en la construcción del nuevo Estado español, del Estado nacional moderno, no tendrían cabida sus dominios. Y es que, como señala Manuel Chust, la integración en sus propias estructuras nacionales de todo un imperio se presentaba sin un precedente histórico, sin un modelo a seguir. Los Estados nacionales formados con anterioridad habían consumado sus revoluciones sin un imperio detrás. Fue la primera tentativa de consumar una revolución con estos parámetros, y fracasó. Por ello fue que los diputados americanos, entre la frustración reiterada de su autonomismo y la oportunidad de participar en la construcción de un nuevo Estado, el mexicano, optaron por esta última vía que, además de permitirles aprovechar su rica experiencia parlamentaria, les permitiría difundir en su tierra natal las ideas y prácticas políticas que dieron lugar al primer liberalismo, el liberalismo hispano.

En el triunfo de los liberales en la Península mucho tuvieron que ver las sociedades secretas, que para entonces se habían desarrollado en España, en su lucha por restablecer la Constitución. Por su parte, los masones de la Ciudad de México estuvieron estrechamente vinculados con el restablecimiento del régimen constitucional en la Nueva España en 1820 y un año después en la destitución del virrey Juan Ruiz de Apodaca. Los masones de la península de Yucatán, que lograron incorporar a sus filas tanto a los antiguos miembros de la sociedad de los sanjuanistas, de tendencias liberales y partidarios del régimen constitucional, como a sus antiguos rivales, los rutineros, principales sostenedores del absolutismo, promovieron el restablecimiento de la Constitución y destituyeron al gobernador y capitán general de la península yucateca. A partir de entonces la masonería fue adquiriendo mayor fuerza, y la llegada en 1821 de Juan O'Donojú, último jefe político con que contó la Nueva España y distinguido masón, vino a darle un nuevo impulso, pero no sería hasta después de consumada la Independencia, y sobre todo a partir del establecimiento del sistema federal, cuando a través de los distintos grupos a que daría origen se convertiría en un factor de importancia realmente decisiva para la vida política del país.

La vuelta al sistema constitucional, aprovechada por muchos para promover sus intereses autonomistas a través de los numerosos procesos electorales a que dio lugar y de los ayuntamientos constitucionales y de las diputaciones provinciales que se establecieron, fue vista por muchos como una seria amenaza a la religión y al clero. Y tanto quienes buscaban alcanzar un nuevo orden de cosas como quienes deseaban mantener el antiguo se convencieron de que había llegado el momento de no estar sujetos a los vaivenes de la Península. Porque hasta 1821 muchos novohispanos creyeron que podían alcanzar los cambios que deseaban, ya actuando dentro del sistema, ya fuera de él. Sólo cuando se convencieron de que su condición colonial representaría siempre un freno a sus aspiraciones de lograr una verdadera autonomía dentro de la monarquía española, de alcanzar la deseada igualdad con la metrópoli, optaron por emanciparse de España.

Fue por ello que autonomistas, descontentos y demás comenzaron una vez más a intrigarse y a reunirse. Sería una conspiración urbana, la de La Profesa, al igual que en 1810, la que llevaría a un nuevo movimiento armado. Pero ahí termina la semejanza entre ambas, ya que la independentista, la trigarante, sería de índole notoriamente distinta a la

insurgente. En primer lugar, quienes se pronunciaron contra el régimen colonial en 1821 fueron tropas realistas al mando de distinguidos oficiales y comandadas por Agustín de Iturbide, a quien el virrey Apodaca enviara al sur a combatir a los restos de la insurgencia y quien entró en tratos con sus principales jefes, en particular con Vicente Guerrero, para declarar la independencia. Así, eran soldados profesionales, disciplinados y organizados. Además, casi no hubo enfrentamientos armados. Poblaciones y ciudades fueron reconociendo el plan proclamado en la población de Iguala por Iturbide el 24 de febrero, por lo que tampoco hubo derramamiento de sangre ni destrucción. Por otra parte, se unieron al movimiento prácticamente todos los antiguos insurgentes, si bien a éstos se les integró en el Ejército Trigarante en un nivel inferior al de los realistas que se adhirieron al Plan de Iguala.

El consenso de la mayoría de los novohispanos que Iturbide logró obtener se dio respecto a un fin muy concreto: alcanzar la independencia, objetivo que sirvió para articular los intereses de los diversos grupos que desde 1808 y por distintos medios buscaban alcanzar cambios de importancia dentro de la Nueva España, y en 1821 se convencieron de que emanciparse de España era el mejor camino para promoverlos. Y fue alrededor del Plan de Iguala primero, y después con los Tratados de Córdoba, que aquél firmara con el virrey O'Donojú, que se produjo este consenso.

El Plan de Iguala contiene muchos asuntos de interés, como el establecimiento de una Junta Gubernativa que quedaría al frente del país mientras se reunían las Cortes que debían redactar la Constitución del Imperio Mexicano, y en este punto el Plan retomó ese viejo anhelo autonomista que movió por igual a numerosos novohispanos de distinto nivel y condición desde 1808 y que en 1821 fue uno de los elementos principales para alcanzar el consenso, el de una Junta de Gobierno. Además de declarar la independencia de la Nueva España, de establecer una monarquía moderada como forma de gobierno y de ofrecer la corona del imperio mexicano a Fernando VII o a algún otro miembro de su familia, el Plan señalaba que el nuevo gobierno sería sostenido por el Ejército de las Tres Garantías, que se ocuparía de defender la religión, la independencia y la unión de americanos y europeos, que constituían las bases de la felicidad de la Nueva España. El Plan señalaba también que todos los habitantes de la Nueva España eran ciudadanos de la monarquía, cuyas personas y propiedades serían respetadas y protegidas; no obstante, esta

igualdad no resultaba tan real, ya que dejaba intactos al clero, que conservaría fueros y propiedades, a los ramos del Estado y a los empleados públicos, lo mismo que a la administración de la justicia, al tiempo que formaba un nuevo ejército sobre las bases del antiguo.

Los Tratados de Córdoba, que pretendieron desatar "sin romper los vínculos que unieron a los dos continentes" y recogieron casi todas las propuestas del Plan de Iguala, se ocupan con detalle del establecimiento de la Junta Provisional Gubernativa, la que debía componerse "de los primeros hombres del Imperio por sus virtudes, por sus destinos, por sus fortunas, representación y concepto" y de la que formaría parte el propio O'Donojú. Los Tratados también señalan que la junta debía nombrar una Regencia que desempeñaría el poder ejecutivo hasta la llegada del monarca, mientras que el legislativo residiría en la propia junta hasta que se reunieran las Cortes mexicanas.

Iturbide se había encargado de convencer a los novohispanos de lanzarse a conseguir ser independientes de España mediante un movimiento armado que utilizó más la persuasión que la fuerza. Así, logró articular los intereses de autonomistas, descontentos, insurgentes y la gran mayoría de los jefes realistas. Pero la aparente facilidad con que se alcanzó el consenso, y que permitió en unos cuantos meses no sólo tomar la hasta entonces inasequible ciudad capital sino establecer a la tan deseada institución que constituía una Junta de Gobierno, tendría graves consecuencias. Hubo consenso en cuanto a la forma de alcanzar la independencia; una vez lograda ésta, no lo hubo respecto a cómo debía constituirse la nueva nación, y México inició su existencia como país independiente sin haber resuelto los conflictos de intereses que se daban entre los distintos grupos.

El México independiente, su ineficacia para constituirse en nación soberana

El problema fundamental al que se enfrentó el México independiente durante buena parte del siglo XIX, y en particular durante su primera década de vida nacional, fue su incapacidad para constituirse políticamente. A pesar de los continuos y variados esfuerzos por encontrar la forma adecuada de gobierno, el país resultó ingobernable, lo que provocó la pérdida de legitimidad de los distintos regímenes y la falta de con-

fianza en las autoridades. Se vivía, al parecer, una era de desconcertante anarquía en la que las distintas facciones se disputaban el poder y en la que todos opinaban y todos querían mandar. Distribuido el poder de una manera muy amplia, se daba lo que ha sido definido como "insuficiencia hegemónica", por lo que ningún grupo político logró imponerse y no se alcanzó a consolidar un Estado fuerte. De esta manera, la primera mitad del siglo XIX fue para México un aprendizaje político por ensayo y error que se caracterizó sobre todo por su oportunismo. La capacidad de la que habían dado pruebas muchos novohispanos durante los últimos años del virreinato para ir variando de actitud en función de cómo iban siendo afectados sus intereses, de no asumir en forma consistente una determinada postura política, fue no sólo mantenida sino incrementada por los recién independizados mexicanos. Así, mostraron tanto una gran flexibilidad para ajustar sus objetivos a corto y mediano plazos, de acuerdo con las circunstancias, como una gran habilidad para establecer alianzas coyunturales, articulando, si bien casi siempre por poco tiempo, muy distintos intereses, lo que contribuiría a darle a la vida política del nuevo país su muy peculiar dinámica. Y fueron las sociedades secretas, esa llamada "enfermedad del siglo" cuya primera y exitosa manifestación novohispana se había dado en vinculación directa con la insurgencia, particularmente la masonería, las organizaciones políticas más poderosas durante las primeras décadas del México independiente.

A lo anterior se sumó otro problema por demás serio, la falta de dinero, en la que mucho tuvieron que ver los cambios comerciales internacionales que agravaron la crisis económica causada por once años de lucha armada y por la continua salida de moneda a causa de la guerra contra Napoleón, por la insurgencia y por la propia independencia. El nuevo país no sólo heredó la deuda del virreinato sino la corrupción del sistema colonial, así como la hostilidad de los novohispanos hacia los impuestos. Fue entonces necesario recurrir a los préstamos del exterior —que se obtuvieron en condiciones desfavorables—, así como a los prestamistas, que llegaron a tener un gran control de la situación. Un problema más lo constituyó la dificultad a la que se enfrentaron los gobiernos mexicanos para establecer relaciones con otros países, pues resultaba indispensable obtener no sólo el reconocimiento como país independiente sino financiamiento del exterior. Problema en mucho debido a la negativa de España a reconocer la independencia de su antigua

colonia y al hecho de que durante los primeros años de vida independiente no hubiera gran demanda ni de parte de los países europeos ni de Estados Unidos, de los productos mexicanos.

La Junta Provisional Gubernativa

La Junta Provisional Gubernativa, encargada del gobierno del país en su transición a la vida independiente, debía ocuparse de establecer las bases sobre las que se construiría la nueva nación. Designados sus integrantes por Iturbide, no se contó entre ellos ningún insurgente ni ningún partidario de la república; de hecho, quedó integrada por miembros del Ejército Trigarante y de la élite capitalina, entre quienes se contaron tanto distinguidos autonomistas o descontentos con el régimen colonial como decididos defensores del sistema. Pero al acceder finalmente al poder esa élite capitalina, integrada por los grupos de poder que desde la Ciudad de México intentaban controlar la vida política del país, no logró articularse alrededor de un interés común, por lo que no supo o no pudo aprovechar la oportunidad de consolidar ese poder, lo que devendría en su división en distintos sectores y debilitaría su posición frente a la fuerza de las regiones. El consenso obtenido comenzó entonces a disiparse.

Establecida la junta el 28 de septiembre, ese mismo día emitió el Acta de Independencia del Imperio Mexicano, que entre elogios a Iturbide señala que la nación mexicana, salida ya de la opresión de tres siglos, se construiría de acuerdo con el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba. Procedió después a designar a la Regencia, que quedó integrada por cinco miembros bajo la presidencia de Iturbide, a quien la junta nombró además generalísimo y almirante, dotándolo así de un poder muy amplio tanto político como militar. Pero la Junta Gubernativa, que tan idónea parecía como gobierno de transición, no resultó una experiencia del todo exitosa. Si bien se establecieron los ministerios de Relaciones Interiores y Exteriores, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Guerra y Marina y Hacienda, no todos ellos quedaron a cargo de individuos capaces, y si bien la junta asumió la soberanía y constituyó un cuerpo deliberante con carácter de legislativo, las discusiones que en ella se dieron resultaron un tanto inútiles y formalistas en muchos de los casos, mientras que asuntos importantes fueron poco atendidos o dejados de lado. Entre

ellos, poner en orden la situación económica y hacendaría, por lo que no se resolvieron los apremiantes problemas financieros, o entablar relaciones con otros países, pues a pesar de que a principios de 1822 las provincias de Centroamérica se incorporaron al imperio mexicano, éste sólo logró ser reconocido por algunas de las nuevas naciones americanas. A ello se añadió el establecimiento de diputaciones provinciales en donde no las hubiese, lo que fortaleció a las élites regionales.

Una función importante encargada a la Suprema Junta fue definir los procedimientos para la elección del Congreso de acuerdo con lo establecido por la Constitución española de 1812; pero la junta terminó por aceptar la propuesta de Iturbide. A todo ello se unió la falta de consenso que se daba en el seno de la Regencia y la continua injerencia de ésta en los asuntos de la junta, al igual que el descuido en cuanto a cuestiones de policía y administración de justicia por parte de ambas y la relajación de la disciplina militar que habían provocado el desorden y la inseguridad.

Los antiguos insurgentes, tratados con desprecio por Iturbide, le fueron poco afectos y comenzaron a conspirar para establecer una república. Denunciados en noviembre de 1821, fueron encarcelados varios de ellos, entre los que se contaron Guadalupe Victoria, Vicente Guerrero y Nicolás Bravo. Los insurgentes no fueron los únicos descontentos; también se contaron españoles de tendencias liberales, republicanos, aspirantes a los empleos y empleados. Unidos en su desafecto, habían formado el partido escocés, cuyas logias sirvieron para conspirar contra el régimen. En cuanto a los partidarios de Iturbide, se les unieron los promovedores de una monarquía nacional; y ambos bandos empezaron a actuar. Mezclados en junta y Regencia, entorpecieron la marcha de la administración y los negocios públicos se resintieron.

Las disensiones en el seno de la junta y de la Regencia se repitieron con mayor vigor en el Congreso Constituyente, instalado el 24 de febrero de 1822 después de un proceso electoral indirecto muy semejante al gaditano. Iturbide proyectó y obtuvo un Congreso representante de los distintos grupos sociales: terratenientes, militares, eclesiásticos, letrados, magistrados y otros profesionales, sistema representativo tradicional en el que las provincias no estuvieron representadas de manera equitativa. Pero la mayoría de los diputados elegidos fueron personas de consideración, muchas de ellas de ideas liberales, ya monárquicas, ya republicanas, y fueron pocos los iturbidistas.

La primera medida del Congreso, como señala José Bravo Ugarte, fue ponerse a sí mismo como origen histórico y jurídico de la nueva nación, por lo que el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba no tuvieron ya valor sino en cuanto fueron aprobados por el Congreso, y en vez del equilibrio de poderes prevaleció el legislativo. Además de delegar interinamente el poder ejecutivo en la Regencia y el judicial en los tribunales, quedando la audiencia como Supremo Tribunal de Justicia, el Congreso declaró que en él residía la soberanía de la nación y entró de lleno en su ejercicio. A partir de las Cortes de Cádiz, y en particular de la Constitución de 1812, la tesis que prevaleció fue que el Congreso representaba a la nación y era, por lo tanto, soberano, constituyendo así el poder por excelencia. No se dio una división entre tres poderes iguales, que era la división clásica, sino una en que la legislatura dominaba a los demás. Esto constituyó un factor de inestabilidad que incidió en el proceso político de los años siguientes.

Si bien Iturbide no tenía a su favor a la mayoría de los diputados, sí contaba con el ejército en general, con el alto clero y con los grupos populares que veían en él al héroe de la independencia, y en su afán de consolidar su poder, se enfrentó al Congreso. Se abrió así una grieta entre ambos poderes que desestabilizó aún más al régimen, a lo que se unió el enfrentamiento que en el seno mismo de la Regencia se daba ya entre Iturbide y varios de sus integrantes. Dada la anarquía, un grupo de españoles procuró una contrarrevolución coordinada desde San Juan de Ulúa, que contó con el apoyo de las fuerzas que habían capitulado y que debían regresar a España, pero fracasó por desavenencias entre sus jefes.

Cabe señalar que dentro de las élites, tanto la capitalina como las de las provincias, ocuparon un lugar importante los españoles hasta su expulsión, pues los comerciantes poseían enormes caudales y monopolizaban el comercio, los grandes propietarios disfrutaban de extensas posesiones territoriales y el alto clero contaba con los diezmos, la riqueza de las iglesias y buena parte de las propiedades urbanas. En gran medida sus intereses siguieron no sólo unidos sino identificados con los de España, lo que aumentó el odio que la violencia de la guerra, más que los agravios de tres siglos de Colonia, había hecho surgir hacia ellos en buena parte de la población. Por su parte, la masonería continuó cobrando fuerzas al alistarse en ella los ambiciosos sin destino, los empleados civiles y militares y muchos de los funcionarios que al cobijo de las socieda-

des secretas conspiraban sin tener claros ni planes ni objetivos. A ellos se unieron personajes como Lorenzo de Zavala, Ramos Arizpe y otros diputados en las Cortes españolas, quienes regresaron para incorporarse al nuevo Congreso mexicano y fortalecieron al partido escocés. Parte de la discusión política se daría a través de los periódicos *El Sol,* de los escoceses, y *El Noticioso,* débil defensor del gobierno; y aquí hay que apuntar la importancia que tuvieron las publicaciones periódicas y los folletos en la difusión de las nuevas ideas políticas y en el desarrollo de la lucha por el poder durante estos años.

Iturbide emperador

Al declarar las Cortes españolas nulos e ilegales los Tratados de Córdoba, España no reconoció la independencia mexicana, lo que representó un rudo golpe para el nuevo país. No obstante, México quedó en libertad para organizarse políticamente como quisiese, o como pudiese, lo cual animó a los republicanos, pero sobre todo a los partidarios de una monarquía mexicana y a los seguidores de Iturbide. Éste dejó ver entonces sus ambiciones, por lo que sus enemigos se propusieron impedirlas. En mayo de 1822, al tiempo que deliberaba sobre la conveniencia de prohibir que quien tuviera el mando de las armas formara parte de la Regencia, el Congreso recibió varias propuestas de que se adoptara el sistema republicano, entre ellas la de varios diputados.

Los partidarios de Iturbide no esperaron más y el 18 de ese mes se lanzaron a proclamarlo emperador en un acto que mucho se asemejó a un motín. Esta proclamación, organizada y dirigida por el ejército y en la que tomó parte activa el pueblo de la capital, infundió miedo a los enemigos de Iturbide. El Congreso, reunido en medio de una multitud impaciente y exaltada que hizo imposible toda deliberación —lo que hace recordar la elección de Morelos como generalísimo por un Congreso insurgente presionado por los jefes militares—, se vio obligado a aprobar su elección el 19 de mayo, legitimando así una designación efectuada por aclamación popular, la cual fue aceptada poco después por todas las provincias del imperio. Y aquí cabe señalar que a partir de la Independencia las clases populares, que constituían la mayoría de la población y que a cambio de una supuesta igualdad política que nunca llegó a hacerse del todo efectiva perdieron la protección y las relativas

garantías que les proporcionaban las leyes españolas, fueron incorporadas en forma muy rápida a la vida política mexicana mediante los procesos electorales, heredados de la Constitución gaditana. También, y sobre todo, lo fueron a través de pronunciamientos, motines, tumultos y asonadas, convirtiéndose así en un elemento a tomar en consideración en la vida política del país.

El Congreso creó un cuerpo consultivo, el Consejo Provisional de Estado, para asesorar al nuevo emperador; asimismo, atendió muy diversos asuntos y dictó varias medidas, pero no se ocupó de elaborar la Constitución para la que había sido convocado. Además, se dieron disensiones entre los propios diputados al tiempo que aumentaron los enfrentamientos entre Iturbide y el Congreso por muy distintas cuestiones. Uno de los principales problemas fue que Iturbide no pudo reconocer ni menos entender el regionalismo de los estados, por lo que no supo encontrar una fórmula que diera cabida a esos centros de poder regional que se estaban desarrollando desde hacía algún tiempo. No entendió ni reconoció una de las fuerzas más poderosas que han movido la historia mexicana desde antes de la Conquista: el conflicto entre las regiones y el centro.

A todos estos problemas se unió el de un Estado en bancarrota. En buena parte, la caída de Iturbide se debió al fracaso de su política hacendaría, pues los impuestos se redujeron mientras que los gastos aumentaron, con lo que se tuvo un gran déficit fiscal, por lo que se tomaron fondos de diversas instituciones y se recurrió a los préstamos forzosos. Por si fuera poco, la fortaleza de San Juan de Ulúa permaneció en manos españolas hasta 1825, lo que afectó seriamente al comercio por Veracruz. También se recurrió a los empréstitos. A pesar de que Inglaterra no reconoció de inmediato la independencia de México, su interés en que el nuevo país sirviera para frenar el expansionismo de Estados Unidos determinó que enviara un comisionado en 1823, mientras que los ingleses prestaron dinero al gobierno mexicano, deuda que México pagaría por partida doble dada la crisis internacional que llevó a la bancarrota a no pocas casas inglesas.

Tampoco se lograron grandes avances en cuanto a las relaciones con el exterior. Desde 1822 España buscó el apoyo de la Santa Alianza para reconquistar sus dominios perdidos, y su no reconocimiento durante quince largos años frustró en parte el desarrollo político de México e influyó en que Estados Unidos, quien a pesar de ver con poca simpatía

el establecimiento del imperio reconoció su independencia en 1823, pudiera hacer realidad sus pretensiones sobre su recién independizado vecino sin encontrar mayores obstáculos. España no sólo se opuso a la independencia mexicana sino a que ésta fuera reconocida por otros países europeos, entre ellos la Santa Sede, de la cual México dependía para el nombramiento de su jerarquía eclesiástica.

Con el exilio o la muerte de muchos de sus obispos, la Iglesia quedó sin una directiva capaz, mientras que la división entre una jerarquía que acaparaba los recursos y un gran número de sacerdotes en precaria situación evitó que se diera en ella un verdadero espíritu de corporación. A pesar de eso, la Iglesia constituyó un actor político muy importante. Corporación privilegiada por sus fueros como el ejército, además del enorme influjo de que gozaba en todos los estratos de la sociedad, era poseedora de grandes recursos. Al iniciarse la vida independiente se cuestionó seriamente el papel que iba a desempeñar en el nuevo Estado mexicano, el cual buscaba controlarla, en buena medida por controlar asimismo sus recursos, como lo había hecho el Estado español. Esto era ejercer el patronato. Pero el episcopado mexicano y el Vaticano no estuvieron de acuerdo y el Estado no alcanzó a ejercer el patronato ni a controlar a la Iglesia. Ésta, por su parte, supo aprovecharse de las divergencias que se dieron en el seno de los distintos gobiernos para defender sus intereses. Ante un Estado perennemente pobre, su apoyo económico resultó de especial importancia. Así, lo brindó a quien le ofreció mayores garantías, pero no llegó a ejercer una influencia política realmente eficaz y definitoria.

Los antiiturbidistas, encabezados por Miguel Santamaría, el enviado colombiano, habían seguido trabajando para derrocar al emperador y promovieron varios movimientos. Un mes después de coronado Iturbide se descubrió una conspiración en favor de la república fraguada en el Congreso, en la que participaron tanto partidarios de los Borbones como republicanos. El emperador encarceló a numerosos individuos, no pocos de ellos diputados, como José María Fagoaga, Servando Teresa de Mier y Carlos María de Bustamante, y ordenó la salida del país de Santamaría. La conspiración resultó mucho menos importante de lo que se pensaba; no obstante, en el Nuevo Santander se levantó en su favor Felipe de la Garza, rebelión que fue sofocada. La prisión de los diputados agravó las disensiones de Iturbide con el Congreso, al cual finalmente disolvió el 31 de octubre de 1822, estableciendo en su lugar una

Junta Nacional Instituyente cuyos integrantes fueron designados por el propio emperador. Habiendo recibido la encomienda de hacer el proyecto de Constitución, la junta se ocupó de elaborar un reglamento de gobierno que rescató el Plan de Iguala.

Timothy Anna señala que Iturbide fue el único libertador de la América española que fue exitoso en cuanto a establecer una monarquía. A ello debe añadirse su fracaso en mantenerla, pues no quiso o no pudo aprovecharse de la oportunidad, realmente histórica, que se le presentó, y este fracaso constituyó también el del sistema monárquico, eliminando así una opción deseada por muchos de sus contemporáneos y dejando a la república como la única forma realmente viable de gobierno para México, pues si bien monarquía y federalismo no resultan ser mutuamente excluyentes, el fracaso del imperio de Iturbide hizo que así fueran vistos en el caso mexicano. Por si fuera poco, este fracaso, con el que se inició la historia nacional, sería muy costoso para el nuevo país ya que debilitó seriamente el poder y la autoridad del naciente Estado, factores que ayudan a explicar por qué perdió Iturbide de manera tan dramática tanto el vasto apoyo que había obtenido entre todos los sectores de la sociedad como el control de su ejército.

A menos de un año de su ascenso al trono y a semejanza de lo sucedido en 1821, la unidad se alcanzó para la consecución de un único propósito a corto plazo: su derrota y la de los iturbidistas. Iniciado el pronunciamiento a favor de la república a finales de 1822 por Antonio López de Santa Anna en Veracruz con el plan de ese nombre, contó con el apoyo del enviado de la Gran Colombia, de Vicente Guerrero y de Nicolás Bravo, caudillos poderosos del sur del país, a los que se unió Guadalupe Victoria, y se consolidó mediante el Plan de Casa Mata del 1 de febrero de 1823, en el que participaron los jefes militares enviados por Iturbide a combatir a Santa Anna. Modalidad ésta, la de unirse a los rebeldes los jefes enviados a combatirlos, que se convertiría en una constante de la vida política mexicana. Otra más lo fue que los numerosos pronunciamientos militares que por entonces se dieron pretendieron legitimarse mediante escritos. Se dio ya una especie de ritual con fórmulas bien establecidas y los pronunciamientos acabaron por quedar debidamente reglamentados.

Los autores del Plan de Casa Mata, jefes militares todos ellos, preocupados por "la falta de representación nacional", se propusieron la inmediata formación del Congreso, pero no el disuelto por Iturbide sino uno

nuevo, lo que era de gran trascendencia. Por otra parte, establecían que mientras el Supremo Gobierno daba respuesta a sus peticiones, la Diputación Provincial de Veracruz sería la que deliberaría "en la parte administrativa", y esto despertó el interés y le consiguió el apoyo de las demás provincias y sus respectivas diputaciones. A esto se unía algo muy importante, ya que sería una característica que tendrían casi todos los pronunciamientos posteriores: si bien reconocía que la soberanía residía exclusivamente en la nación y la representación nacional en el Congreso, el ejército se constituía en el sostén de las deliberaciones de dicho cuerpo. Así, a partir de entonces fue quedando claro que no serían los procesos electorales los que decidirían el rumbo de los negocios públicos sino los pronunciamientos militares, portavoces, según sus dirigentes, de la voluntad nacional.

Esto se debió a que los militares, grupo privilegiado que gozaba de fueros especiales y que se había visto fortalecido por los largos años de lucha armada que habían reducido el papel de los civiles y la autoridad del gobierno virreinal, constituyeron uno de los actores políticos de más peso. No obstante, el ejército no llegó a convertirse en un cuerpo monolítico después de la Independencia, tanto por divisiones entre sus principales comandantes como por problemas para su financiamiento. Así, conformó un grupo de presión muy importante, pero no fue el que definió los asuntos políticos, ya que los militares intervinieron en política para promover más bien sus particulares intereses y no tanto los del ejército en sí. En rebeliones y pronunciamientos el ejército aparecía como director o como instrumento; pero, más que por las batallas, las cuestiones políticas se resolvían por las adhesiones de los militares a los planes revolucionarios, las que resultaban indispensables. Y estos continuos pronunciamientos originados en la defección de Iturbide —que quizá se remonte a la destitución de Iturrigaray y una guerra de insurgencia que vio cambiar de bando a no pocos combatientes— se tornaron en norma de conducta de la mayoría de los llamados "hombres versátiles", y fueron erosionando la legalidad de los regímenes.

La revolución contra Iturbide, que según Lucas Alamán fue promovida por los masones, se propagó y consiguió numerosos adeptos, además del importante apoyo de las diversas diputaciones provinciales. Iturbide restableció el Congreso el 7 de marzo de 1823 y el 19 de ese mismo mes le presentó su abdicación, que no fue aceptada por haber aquél declarado nula su elección e insubsistentes el Plan de Iguala y los Tratados de

Córdoba. El Congreso estableció entonces un Supremo Poder Ejecutivo compuesto por los generales Pedro Celestino Negrete, Bravo y Victoria, el cual resultó, amén de cambiante en cuanto a su composición, débil por su naturaleza tripartita.

La fuerza de las regiones

Al abdicar Iturbide, las diputaciones provinciales y los jefes políticos locales se ocuparon de organizar a las provincias y dejaron de prestar obediencia al Supremo Poder Ejecutivo. Guadalajara, por medio de su Diputación Provincial, proclamó su independencia el 21 de junio, al acordar no reconocer los decretos y órdenes del Congreso y del Ejecutivo y convertirse en la primera autoridad de la provincia. Además, envió este documento a las otras diputaciones provinciales para incitarlas a establecer una federación. Querétaro hizo lo mismo y con el mismo objetivo. Yucatán, por su parte, actuaba como Estado independiente y ofrecía confederarse con México en caso de adoptarse el sistema republicano federal. Guanajuato, Michoacán, San Luis Potosí, Zacatecas y Oaxaca se coaligaron contra el Congreso y exigieron una nueva convocatoria, además de enviar representantes a una junta en Celaya. San Luis proclamó un plan. Texas, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas celebraron una junta en Monterrey para separarse, se declararon luego independientes entre sí y acordaron unirse a México en la forma de federación. A ello se sumó que también Guatemala decidió separarse y logró su independencia absoluta, formándose las Provincias Unidas de Centroamérica. Al declararse las provincias Estados libres y soberanos, la fragmentación del territorio parecía inevitable.

Y es que los grupos políticos que se conformaron en las diversas regiones constituyeron otro actor político muy importante. Desde la última etapa borbónica se fueron formando espacios propiamente regionales, y la transformación política iniciada por la Constitución de Cádiz fomentó el regionalismo a través de los ayuntamientos constitucionales y de las diputaciones provinciales. La insurgencia y la contrainsurgencia lo fortalecieron y los espacios regionales se consolidaron políticamente entre 1821 y 1823, cuando se multiplicaron las diputaciones provinciales. Como señala Antonio Annino, los cambios del espacio novohispano durante el proceso de independencia llevaron a la formación de un sistema

policéntrico de ciudades provincianas cuyas élites adquirieron un importante grado de autonomía política respecto de la capital. Además, si bien en un principio la élite asentada en la capital logró dominar la política del país, a partir del primer Congreso Constituyente los representantes de las provincias exigieron una participación en la toma de decisiones que devino en enfrentamiento, empezando abiertamente el pleito centro-provincia. El deseo autonomista de las provincias fue entonces la fuerza política más evidente, y el federalismo se convirtió en el clamor nacional mientras en la capital se agitaron las facciones y se reorganizaron los partidos. Los republicanos se dividieron en federalistas y centralistas, entre los cuales se contaron antiguos monárquicos, es decir, partidarios de los Borbones, y se dieron conspiraciones tanto iturbidistas como de militares. Por su parte, los antiguos insurgentes se ocupaban de rescatar la memoria de su movimiento y de conseguir pensiones y empleos, y el 19 de julio el Congreso declaró beneméritos de la patria a los caudillos de la insurgencia y ordenó exhumar sus restos y conducirlos a México.

Al decir de Alamán, fueron las diputaciones provinciales "la máquina poderosa de destrucción" que se movilizó contra el gobierno del cual formó parte como secretario de Relaciones Exteriores. Así, las regiones impidieron la formación de un grupo que asumiera el gobierno nacional, y los problemas de inestabilidad política del nuevo país quedaron matizados por las tensiones y los conflictos entre los estados, y entre éstos y la capital, nos dice Jaime Rodríguez. Los estados no sólo impusieron el federalismo a una Ciudad de México renuente a ello sino que su política predominó durante la Primera República Federal. De esta manera, fueron los primeros que aprobaron leyes para expulsar a los españoles, y fueron las legislaturas estatales las que inicialmente buscaron controlar la Iglesia y despojarla de su riqueza. En medio de esta pugna, Estados Unidos ayudó a fomentar el federalismo con su Doctrina Monroe.

Como era de esperarse, las elecciones para el nuevo Congreso recayeron en republicanos federalistas, más algunos centralistas y monárquicos. El 7 de noviembre de 1823 dio inicio a sus sesiones y el 31 de enero de 1824 aprobó el Acta Constitutiva de la Primera República Federal, la cual tomó mucho de la Constitución del vecino país del norte. El 4 de octubre siguiente se promulgó la nueva Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que establecía que los 19 estados de la Federación y un Distrito Federal, a que quedó reducida la capital de la república por

sus desencuentros con el resto del país y muy en especial con el Estado de México, debían ser libres y soberanos en su administración pública y gobierno interior. Entre la soberanía radicada en el gobierno nacional y la radicada en cada gobierno estatal se estableció una soberanía compartida. Se trató así de un federalismo más radical que el de Estados Unidos, federalismo que impidió se desmembrara la unidad nacional. Pero, además de reconocer la nueva fuerza que constituían las regiones, la Constitución mantuvo viejos privilegios, por lo que también reconoció, y respetó, los fueros eclesiástico y militar. Debido a ella, afirma José María Luis Mora, ningún partido o persona pudo controlar la república a causa de los celos de la multitud de secciones que se empeñaban en sostener su independencia. El nuevo Congreso se ocupó también de organizar los poderes, dejando muy clara, de nueva cuenta, la supremacía del legislativo. Si bien en él se encontraban representadas las distintas regiones, esto no bastó para terminar con las posturas autonomistas de algunas de ellas, como fue el caso de Jalisco. Por otra parte, los partidarios de Iturbide, declarado traidor por el Congreso en abril de 1824, conspiraban en su favor. El retorno del ex emperador y su eventual fusilamiento hizo que sus partidarios se unieran al bando centralista, que no por minoritario dejó de hacer sentir su influjo en el Congreso. Además, la animadversión y el odio a los españoles llegó a provocar pronunciamientos contra el régimen, que fueron contenidos.

La Primera República Federal

De acuerdo con la nueva Constitución, se convocó de inmediato a elecciones. El triunfo de Guadalupe Victoria, candidato de los federalistas, como presidente constitucional pareció darles a éstos la ventaja; no obstante, la situación quedó equilibrada con la elección de Nicolás Bravo, candidato de los centralistas, como vicepresidente. La escisión entre unos y otros dividió también a la antigua masonería escocesa; entonces los federalistas decidieron formar su propia sociedad masónica. En estas luchas faccionarias destacó la intromisión del ministro estadounidense Joel Roberts Poinsett, quien en gran medida fue responsable en agosto de 1825 del establecimiento del rito yorkino, cuyas logias contaron con el aval del presidente Victoria. Por su parte, el enviado inglés, Henry Ward, se hallaba estrechamente relacionado con los escoceses. Se crea-

MAPA 3
División política de la República Mexicana, 1824 (estados y territorio)

FUENTE: Edmundo O'Gorman, *Historia de las divisiones territoriales de México*, México, Porrúa, 1966, mapa IV.

ron además logias en todos los estados y se abrió la participación en ellas a los grupos populares. Cabe precisar que las líneas que dividían a yorkinos y escoceses no quedaban del todo claras; pero, independientemente de la variedad de intereses que buscaron encontrar cabida en los grupos masónicos, la lucha que se dio entre ellos fue agotadora, ahondó las divisiones y debilitó al Estado. Dentro de ambos grupos se dieron, además, distintas facciones y subgrupos, cuyas posiciones en ocasiones se radicalizaron, como fue el caso de los Novenarios entre los escoceses y Los Guadalupes o Guadalupanos entre los yorkinos.

Fueron entonces las sociedades secretas asociaciones políticas que sirvieron para articular los intereses de numerosos mexicanos. Como señalan muchos autores, estos diversos grupos no eran partidos políticos en el sentido moderno. No obstante, el movimiento masónico ofreció una especie de estructura básica, que facilitaba los medios para la organización y la difusión de la propaganda política. Y las agrupaciones políticas que se formaron alrededor de las logias masónicas, los escoceses y los yorkinos, fueron en mucho una continuación de los patrones anteriores. Al igual que Los Guadalupes y la Sociedad de Jalapa, que se dieron durante el movimiento de independencia, las primeras coaliciones nacionales fueron muy flexibles y cambiantes y aprovecharon las distintas instancias de asociación, tanto formales como informales, para reunirse. Estos grupos no tenían un centro director que les diera cohesión y disciplina. Más bien, como dice Josefina Vázquez, parecían corrientes de opinión sin fuerza suficiente para conjugar los intereses de un grupo amplio, por lo que terminaron por expresarse en forma de facción. Sin compromiso en cuanto a principios, basaban sus alianzas políticas en las personas. Y es necesario añadir otra peculiaridad: la de que funcionaron muy bien desde la oposición. El ejercicio del poder les resultó mucho más difícil. La novedad de estos grupos no residió tanto en su forma de asociarse sino en su composición y en sus fines. Dirigidos por integrantes de las élites, a ellos se afiliaron individuos procedentes de muy distintos sectores. Sirvieron, además, de punto de articulación entre las élites y el pueblo. A pesar de las facciones y otros problemas, los primeros tiempos del gobierno de Victoria fueron de paz y relativo bienestar, entre otras cosas por haber incluido en su gabinete a individuos pertenecientes a los distintos grupos. Además, a finales de 1825 capituló finalmente la guarnición española de San Juan de Ulúa, a lo que se unió que el gobierno logró contar con ciertos ingresos, si bien, por

una parte, se fue entregando al agio, y por otra, se vio obligado a conseguir préstamos y empréstitos muy desventajosos, ya que los estados, que con el sistema federal tenían poder para cobrar impuestos y debían aportar una parte denominada "contingente" a la Federación, poco aportaron, lo que dejó al centro débil y sin capacidad de organizarse.

Pero la violencia se desató entre escoceses y yorkinos durante las elecciones para el Congreso en 1826. El Senado pensó entonces en iniciar una ley contra las sociedades secretas, y se pidió un informe a los gobernadores de los estados sobre las logias masónicas en sus localidades, su número, denominaciones, objetos y consecuencias. Por estos interesantísimos informes quedó claro que los gobernadores no siempre pudieron, o no quisieron, precisar lo que ocurría en sus respectivas entidades. También queda claro que la división entre escoceses y yorkinos fue un factor muy importante en la vida política de los estados y que su existencia era vista con desagrado por los que apoyaban su extinción. Excepción notable fue el caso de Jalisco, ya que su informe fue favorable a las logias. El informe final elaborado sobre la base de los informes estatales analiza el problema que significaban las sociedades secretas. A pesar de emitir un juicio negativo sobre los partidos por las divisiones que causaban, reconoce que eran necesarios para la consolidación de las instituciones republicanas y acepta que las asociaciones no eran malas en sí mismas sino por el fin que se les daba, y termina señalando que el gobierno era quien debía controlar sus acciones, por lo que se oponía a la existencia de las sociedades secretas. Pero de poco sirvieron los esfuerzos del Senado, y la ley no llegó a dictarse. Las sociedades secretas siguieron no sólo en pie sino que cobraron nuevos bríos. Si bien quedaron legalmente proscritas en 1828, lo cierto es que ni siquiera entonces desaparecieron y continuaron siendo una fuerza importante en la vida política mexicana, muy en particular la masonería. Es de destacar que incluso aquellos elementos de la sociedad que no formaban parte de ella recurrieran a organizarse en secreto y eficientemente. Un ejemplo fue la conspiración descubierta el 19 de enero de 1827. Encabezada por el padre Joaquín Arenas con el pretexto del triste estado en que se hallaba la religión católica, tenía el propósito de devolver la soberanía a Fernando VII y de restablecer el orden anterior a 1808. Para el logro de sus planes debía llevarse a cabo una serie de actividades ocultas, y los conspiradores aceptar ciertas obligaciones. Si bien esta conspiración no tuvo realmente gran importancia ni exten-

sión, acrecentó el odio a los españoles y sirvió para acusar a los escoceses de complicidad en ella y para que los yorkinos se ocuparan de aniquilar a los españoles. Fueron varios los levantamientos en su contra y provocó, de hecho, su primera expulsión el 20 de diciembre de 1827 y la promulgación de un decreto por el que no podían ejercer cargo ni empleo hasta que España reconociera la independencia.

La reacción de los escoceses fue promover, a su vez, un levantamiento armado, el de Manuel Montano, llevado a cabo en Otumba el 21 de diciembre de 1827, para exigir la extinción de las sociedades secretas, el cambio del ministerio, la retirada de Poinsett y el respeto a la Constitución y a las leyes. Se adhirió de inmediato a este plan el vicepresidente Bravo, gran maestre de los escoceses, y en su contra fue enviado Guerrero, gran maestre de los yorkinos, quien lo derrotó y aprehendió en Tulancingo. Bravo y otros fueron exiliados, y la masonería escocesa quedó casi destruida.

Por ese entonces, la solidaridad americana logró convocar al Congreso de Panamá, que se celebraría en 1826. Trasladado el Congreso a Tacubaya, quedó clara la fragilidad de las alianzas americanas. El sueño bolivariano de unión continental fracasaría en buena medida por la intervención de Estados Unidos y de Inglaterra, pero sobre todo por los problemas internos de los propios países interesados. La solidaridad con los países americanos se manifestó también en la ayuda prestada por México a los cubanos proindependentistas, proyecto en el que tomó parte la Gran Colombia y que no tuvo mayor éxito debido a problemas financieros y a los obstáculos presentados por Gran Bretaña y Estados Unidos, los eternos entrometidos.

El gobierno de Vicente Guerrero o las facciones políticas de la primera república

No obstante el golpe dado por los yorkinos, las elecciones de 1828 resultaron muy reñidas, entre otras cosas porque, al quedar prácticamente acabados los escoceses, los yorkinos se dividieron. Alrededor de los dos candidatos, Vicente Guerrero y Manuel Gómez Pedraza, se fueron articulando los intereses de los distintos grupos. Y los excesos de los yorkinos partidarios de Guerrero, entre otras cosas a través de la prensa, provocaron la oposición de muchos. Así, se unieron escoceses, militares, hombres ricos, alto clero, además de los españoles, para nombrar como

presidente a Gómez Pedraza, quien obtuvo el triunfo. Los yorkinos perdieron las elecciones de presidente y de senadores y ganaron las de diputados. De inmediato comenzaron los pronunciamientos, iniciados por Santa Anna en Perote el 16 septiembre. Secundado por Juan Álvarez y otros militares en Acapulco, pronto se pronunciaron también otros puntos. Lorenzo de Zavala aceptó encabezar el pronunciamiento en México, donde se sublevó José María Lobato el 29 de octubre, y al día siguiente se produjeron el motín de la Acordada y el saqueo del Parián, cuyos destructivos resultados y la participación que en ellos tuvo el pueblo causaron una gran preocupación y una terrible impresión.

El Congreso aceptó entonces declarar insubsistente la elección de Gómez Pedraza como presidente y nombrar en su lugar a Guerrero, quedando como vicepresidente Anastasio Bustamante. Durante su breve administración, que pareció no tener un rumbo definido y que extremó las libertades hasta la anarquía, Guerrero no logró abatir la inquietud social. Además de no contar con un apoyo popular generalizado, tampoco contó ni con el ejército ni con el clero ni con las clases acomodadas, pues los llamados "hombres de bien" estaban en su contra. Ni siquiera la derrota en Tamaulipas de la expedición reconquistadora de Isidro Barradas en septiembre de 1828 por las fuerzas de Santa Anna, Mier y Terán y De la Garza, que llevaría a una segunda expulsión de los españoles, le dio un mayor apoyo. Al parecer, como sostiene Josefina Vázquez, la imposición de Vicente Guerrero hizo cesar de alguna manera el pacto federal. A todos estos problemas se añadía su desacuerdo con el Congreso y el contar con un gabinete integrado por elementos encontrados, así como la terrible situación financiera del erario, agravada por la expulsión de los españoles y por el ineficaz manejo de la Hacienda Pública del ministro Zavala.

Los pronunciamientos

Poco más de siete meses llevaba Guerrero en la presidencia cuando la guarnición de Campeche se pronunció por el centralismo, y con este pretexto, a principios de diciembre de 1829 el ejército de reserva se pronunció a su vez en Perote. Invocando el inminente peligro de caer en la anarquía y el despotismo, ratificaba su juramento de sostener el pacto federal y amenazaba con no dejar las armas hasta ver restablecido el

sistema constitucional. Pedía que el Ejecutivo dimitiera las facultades extraordinarias de que se hallaba investido desde la invasión de Barradas, así como que se reunieran las cámaras para que se encargaran de los problemas de la nación y que se removieran los funcionarios contra los que se había manifestado la opinión general. Expresaba su reconocimiento a las autoridades constituidas y ofrecía conservar la tranquilidad pública. Para ello pedía que se invitara a Bustamante y a Santa Anna para ponerse a la cabeza de los pronunciados. Entonces el vicepresidente en funciones se pronunció en Jalapa, mientras que Santa Anna manifestó su apoyo a Guerrero. Éste se vio obligado a combatir a los rebeldes y la Cámara de Diputados nombró en su lugar a José María Bocanegra, que fue derrocado por un nuevo cuartelazo, y el 20 de diciembre el Congreso declaró a Guerrero imposibilitado para gobernar, así como nula su elección, pero no la de Bustamante. Éste, a su vez, ofreció hacer guardar la Constitución y el Congreso declaró justo el pronunciamiento, por lo que Bustamante asumió la presidencia el 1 de enero de 1830.

Durante su gobierno fueron renovados numerosos funcionarios debido a la revisión de las elecciones de 1828 que varios de los estados llevaron a cabo. Asimismo, se organizó la Administración Pública. Hubo mejoras económicas, se buscó fortalecer la industria del país con el Banco de Avío y se consiguió un aumento de los ingresos. También se proveyeron varias vacantes de obispados —debido a la gentileza del Vaticano— y se disciplinó al ejército. Su gabinete se compuso de individuos ordenados e inteligentes, de "hombres de bien", pero que mostraron rasgos de crueldad. El propio Bustamante cometió abusos y tropelías: la prensa fue reprimida; se persiguió y arrestó a varios de sus enemigos, y se cometió, entre otros, el terrible e injustificado asesinato de Guerrero. Pero, a pesar de su despliegue de poder, el gobierno de Bustamante se dio casi en una continua guerra civil. Se sucedieron conspiraciones y rebeliones, y varias de éstas se unificaron en la llamada "Guerra del Sur", iniciada en Michoacán por Juan José Codallos en marzo de 1830, a la que se unieron Guerrero y Juan Álvarez, entre otros, y que con gran dificultad pudo ser controlada.

Un nuevo pronunciamiento a favor de la observancia de la Constitución federal y de las leyes, iniciado en Veracruz a principios de 1832 y encabezado por Santa Anna, devino en una larga y costosa lucha que llevaría a que Bustamante no terminara su periodo como presidente. Como tampoco lo terminarían los presidentes que lo sucedieron.

Conclusiones

En este capítulo se han analizado los esfuerzos de una población, la mexicana, para constituirse en nación. Pero el término mismo de "nación", como se ha indicado repetidamente, es problemático, porque en un inicio los constituyentes de 1824, herederos de la cultura política virreinal, establecieron un país con un pacto mínimo y fuertes rasgos con federalistas y pactistas.

La historia de la conformación política de México es la del doloroso desenvolvimiento del federalismo, que no fue un movimiento lineal. Se ensayaron también otros sistemas políticos, como el centralismo y la monarquía constitucional, pero todos tropezaron con un mismo problema: los poderes regionales y territoriales trababan la consolidación de los poderes nacionales.

En estas páginas se ha revisado el difícil tránsito de un horizonte confederal a uno federalista, que asomó por primera vez en forma de proyecto en 1842 conjugando las demandas iusnaturalistas con el fortalecimiento de la federación, al tiempo que reconfiguraba el concepto mismo de nación al convertir ésta en sinónimo de pacto federal.

Para que el proyecto pudiera implantarse fue necesario que se debilitaran los intereses corporativos y el prestigio del antiguo ejército conformado por caudillos militares, que obstaculizaban el desarrollo del iusnaturalismo, situación que se presentó con la derrota mexicana en la guerra con Estados Unidos. El quebranto del poder social y económico de la Iglesia sólo fue posible tras una profunda revolución liberal, seguida por la tenaz lucha ciudadana en contra de la intervención francesa, que sentó las bases para que pudiese prosperar la separación de la Iglesia y el Estado, y con ésta la desamortización de la riqueza eclesiástica.

Producto de la revolución liberal fue la Constitución de 1857, que logró establecer un nuevo federalismo al fortalecer los poderes federales y hacer los garantes de los derechos del hombre y el ciudadano. Pero, al entrar en vigor la Ley Fundamental en la República Restaurada, los presidentes Juárez y Lerdo consideraron indispensable reforzar también las competencias del ejecutivo. Las resistencias de corte confederalista pronto se mostraron en el Congreso y en forma de rebeliones que lucharon por mantener un presidente débil y defendieron la soberanía de los estados como el mejor resguardo de las garantías individuales.

Para menguar el conflicto extremo entre el ejecutivo y el Congreso, y entre los estados y la federación, fue restablecido el Senado en 1875. Las resistencias confederalistas tomaron entonces la forma de conflicto de poderes. En el periodo estudiado la cámara federal sentó una jurisprudencia que autolimitó sus facultades, renunciando a la mediación entre los poderes regionales y los federales, uno de los fines fundamentales para los que había sido creado.

El gobierno de Manuel González (1880-1884) marca el cierre de un ciclo. Desde su programa electoral anunció un proyecto integral para construir una economía nacional, entendida como un espacio político coherente transformado por el Estado, cuyas actividades se dirigen a una misma dirección. Su gobierno se caracterizó por una activa intervención estatal que promovió la apertura de México a nuevas relaciones políticas y comerciales. Para impulsar la colonización y la inversión de capitales extranjeros formuló nuevos códigos y leyes reglamentarias que se observaron a lo largo y ancho de la república. No obstante, formar un mercado nacional implicó disminuir las competencias que la Constitución había conferido a los estados y fortalecer a la federación.

Estallaron nuevos conflictos de poderes (Jalisco, Zacatecas, Coahuila, Nuevo León y Tabasco) que expresaban —como durante la República Restaurada— la tensión entre los estados que tendían al confederalismo y la propia federación que luchaba por hacerse obedecer. Pero, en todos estos casos las resistencias fueron derrotadas.

El crecimiento económico sostenido, fruto del flujo de inversiones extranjeras, propició que se modificara el equilibrio entre los estados y la federación a finales de la década de 1880. La administración central quedó encargada de regular la actividad minera y el mercado de tierras, antes facultades de los estados, y adquirió una nueva competencia: la regulación de las sociedades de crédito.

A lo largo de la década de 1880, con el fortalecimiento de la federación, el Congreso perdió paulatinamente sus facultades de control del ejecutivo, de conciliación entre la administración central y los estados, y de negociación y compromiso entre los distintos sectores de la sociedad. En cambio, el presidente fue convirtiéndose en árbitro de los principales espacios políticos, aspecto clave en la larga permanencia en el poder de Porfirio Díaz (1884-1911).

LA FORMACIÓN DEL ORDEN LIBERAL, 1830-1880

*María Luna Argudín**

La historia de la conformación política de México es la historia del doloroso desenvolvimiento de los liberalismos. Para crear un orden republicano la nación tuvo que diseñar y probar sus instituciones, formar ciudadanos y fincar su soberanía nacional en el orden interno y externo. No fue un movimiento lineal sino que se ensayaron varias formas de gobierno: el federalismo, el centralismo y la monarquía constitucional.

En el escenario político se desplegaron muy variados actores: las antiguas corporaciones urbanas y rurales, nuevos cuerpos políticos formados durante la crisis del imperio español, impersonales colectivos que emergieron desde las regiones e individuos que se afirmaban como ciudadanos. Con el fin de organizar la sociedad privilegiaron un instrumento jurídico: la constitución; ésta les dio la oportunidad de crear instituciones, normar las relaciones entre los actores y entre éstos y el poder público. Fue el instrumento que permitió constituir y construir la nación, como se verá en este capítulo.

Los actores colectivos y las corporaciones

El México independiente tuvo que construir su propia organización política a partir de varias formas de constitucionalismo. Un modelo apeló al derecho natural (jusnaturalismo), que se basaba en principios contractualistas y quería que su sociedad se integrara con ciudadanos, individuos, asociados libremente.

* Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

Un segundo modelo, que los actores políticos mexicanos conocían desde la experiencia, fue la Constitución de Cádiz (1812), que hizo del antiguo imperio español una nación indivisible, en la cual las Cortes constituían el centro político y ejercían la soberanía a nombre del pueblo (Lempérière, 2003: 319).

Un tercer constitucionalismo era el histórico, que echaba sus raíces en la monarquía católica y organizaba a la sociedad en estamentos y corporaciones. El mundo rural se dividió en repúblicas de indios y pueblos españoles, en el mundo urbano la sociedad novohispana estaba organizada en multitud de corporaciones civiles y religiosas (cabildos eclesiásticos, universidades, consulados de mercaderes, cofradías, órdenes religiosas, hospitales, montepíos, etc.), que desempeñaban funciones públicas imprescindibles. Las corporaciones se sostenían gracias a la administración de bienes que consistían en capitales o fincas rústicas y urbanas. Algunas tenían su propia jurisdicción y organización de justicia para sus miembros (Lempérière, *op. cit.*: 324).

Con la independencia se suprimieron la nobleza, los estamentos y las repúblicas de indios para instituir que todos los ciudadanos fueran iguales ante la ley. No obstante, las corporaciones fueron importantes actores colectivos en el México independiente y fue frecuente que se opusieran a la construcción de una sociedad liberal jusnaturalista.

Durante el último tercio del siglo XVIII y la primera década del XIX, la Corona española había endurecido el control sobre las corporaciones eclesiásticas sobre los ayuntamientos, villas y ciudades de españoles y sobre las repúblicas y las comunidades de los pueblos de indios. Fue una redefinición del espacio político que se expresó en la *Real ordenanza del ejército y provincia* (1786).

Con la Guerra de los Siete Años (1756-1763) se trasladaron las guerras imperiales europeas a América. A partir de las ordenanzas de intendente y con la llegada del visitador José de Gálvez en 1765, España envió regimientos de tropas veteranas para proteger los puertos y los caminos estratégicos, fortaleció los puntos más vulnerable del territorio, se formaron las milicias provinciales. El orden público y la defensa nacional se entregaron a las milicias cívicas dependientes de los cabildos y corporaciones.

La crisis de 1808 desencadenada por la invasión napoleónica a la península ibérica reorganizó las milicias. La milicia cívica que se reclutó en 1811 fue similar a la colonial, servía al rey, a la Corona, a Dios y a la patria. Con una importante diferencia los americanos defendían su

patria, su autonomía, "precisamente, ante la responsabilidad de defensa de la soberanía del reino y de la monarquía española, los americanos adquieren un fuerte de sentido de su potencial autónomo" (Hernández, 2012: 19). La Constitución de Cádiz de 1812 modificó la organización de la milicia cívica, ésta fue organizada por los ayuntamientos; en el periodo que estuvo vigente esta ley fundamental las milicias provinciales del rey y de los poderes provinciales "transitan de los soldados del rey a milicias garantes de la soberanía de la nación, donde el súbdito-soldado se transforma en ciudadano-armado" (Hernández, 2012: 20). La ley gaditana introdujo otro importante cambio: suprimió los mandos civiles intermedios e hizo del rey la única autoridad superior. Con esta separación entre lo civil y lo militar, los oficiales formaron bases regionales fuertes; en 1820 la fuerza militar se componía de un ejército regular con 40 mil efectivos y otro tanto de milicias, distribuidos en nueve comandancias (Hernández, 2002: 173).

La Iglesia, desde el siglo XVI, había quedado sujeta a la Corona española mediante el Real Patronato Indiano, que fue un acuerdo entre el Vaticano y la Corona por el cual el monarca se comprometió a evangelizar los territorios recién conquistados en América a cambio de una serie de prerrogativas: la Corona decidía dónde y cuándo fundar catedrales, parroquias, misiones, hospitales, etc.; la Iglesia recolectaba el diezmo que redistribuía a las diócesis conforme a la cantidad fijada por el Estado. El rey también contó con el "derecho de pase", es decir, toda comunicación eclesiástica era revisada por el Estado, mismo que podía vetar su circulación. De este modo, la Iglesia católica en América estuvo siempre vigilada por el Estado.

En el marco de las reformas borbónicas, la Corona española estrechó el control sobre la Iglesia al expulsar a la orden de los jesuitas de todo el Imperio (1767); en la Nueva España el visitador José de Gálvez ejerció una cercana supervisión sobre los bienes del clero y el Estado abolió el fuero personal de los sacerdotes, quienes, a pesar de su oposiciones, quedaron sujetos a la justicia real en caso de delitos graves (1795).

El clero y el ejército, en cuanto corporaciones que desempeñaron un papel decisivo en la guerra de independencia, durante la república pudieron exigir el respeto a sus fueros, siendo actores principales en el escenario político.

Sobre las comunidades de pueblos indios también se ejerció un mayor control; diversas medidas puestas en vigor entre 1768 y 1810 esta-

blecieron reglamentos uniformes para los bienes de muchas comunidades de la Nueva España. Los fondos de las cajas de la comunidad se obtenían de las aportaciones que pagaban anualmente cada indio tributario y en buena proporción —cuantiosa en muchos casos— de las rentas de sus tierras y réditos de capitales que aprovechaban los españoles. Los fondos de las comunidades se destinaban a las necesidades internas —culto religioso, escuelas, socorros mutuos— y a defender sus tierras (Lira, 2003: 381-383).

La abolición del tributo durante la guerra de Independencia trastocaría la organización interna de los pueblos de indios. Pero mucho más grave fue que el liberalismo concibiera la propiedad como un derecho natural del hombre, pues en la segunda mitad del siglo XIX dio paso a un acelerado proceso de privatización de las tierras de las corporaciones civiles. Sin embargo, la participación política de pueblos españoles y de indios no se agotó en la defensa de sus recursos, sino que se expresó fundamentalmente a través de los ayuntamientos.

La Constitución de Cádiz introdujo dos instituciones que reconfiguraron el espacio político: los ayuntamientos constitucionales, antecedente de los actuales municipios, y las diputaciones provinciales. Las diputaciones provinciales, que fueron gobernadas por un consejo electo por la población, contaron con facultades limitadas para legislar. La jurisdicción de las diputaciones correspondió a la pluralidad del espacio mexicano, por lo que dieron forma a lo que serían los estados del pacto federal de 1824 (Hernández, 2002: 145).

Fundar nuevos ayuntamientos había sido una facultad del rey que con la Constitución se transfirió a los pueblos y a la diputación provincial, ante la cual bastó acreditar una población de mil almas y recursos materiales suficientes para sostener al ayuntamiento; a cambio los pueblos obtuvieron el derecho de establecer un gobierno local electo encargado de su administración. Los ayuntamientos constitucionales transformaron a las comunidades locales españolas e indígenas en fuente de derechos políticos. Por eso, en el breve periodo en que la constitución gaditana estuvo en vigor (1812-1814 y 1820-1823) se multiplicaron masivamente hasta sumar 400, y sólo en Oaxaca se registraron 200 ayuntamientos. Es probable que esta institución difundiera en amplias regiones rurales una cultura liberal con sus principios de igualdad jurídica, derechos universales y ciudadanía.

El entramado institucional

Hacia 1830 México estaba escasamente poblado —tendría siete u ocho millones de habitantes. Su sociedad era pluriétnica, con una mayoría indígena que alcanzaba 60% de la población. La mayor parte de los mexicanos vivían en pequeños pueblos y rancherías dispersos en el campo; el centro y sur de la república concentró la presencia indígena; el norte, la de criollos, mestizos y castas.

En pocas ciudades vivía la población urbana; en la región central: Guadalajara, Puebla, Querétaro y la Ciudad de México; al sur: Oaxaca y en el Golfo de México, Jalapa y el puerto de Veracruz. Un grupo de pequeñas ciudades —como en el periodo virreinal— formaron una red que articulaba el consumo y la distribución interna.

El espacio político y económico estaba fragmentado en regiones y en éstas dominaban fuertes localismos, propiciados por una topografía dominada por montañas y en el norte por el desierto. El aislamiento que la geografía impuso a las regiones se incrementó con las reformas borbónicas introducidas al final del periodo colonial, en particular con el libre comercio y el inicio de la crisis del Imperio español. La guerra de Independencia acentuó el regionalismo con la destrucción de las vías de comunicación, del comercio intrarregional; amplias regiones permanecieron al margen de la insurgencia y zonas dominadas por poderosos caudillos en pugna entre sí dominaban los corredores mercantiles Guerrero-Oaxaca-Puebla-Veracruz y Jalisco-Michoacán-Guanajuato.

El derrumbe del Imperio español, los disturbios políticos y la expulsión de los españoles en 1828 terminaron por minar el monopolio sobre el comercio internacional que antes habían ejercido unas pocas familias de potentados; en consecuencia la economía se fragmentó, dando paso a que cada provincia fuese prácticamente autónoma en la producción, comercio y organización regional e interregional. Todos estos factores favorecieron que los actores protagónicos del siglo XIX fueran los poderes regionales.

Una vez lograda la Independencia, el gran reto para la nueva nación fue mantener la unidad territorial y satisfacer los intereses diferenciados tanto de los actores colectivos como de las regiones. Tras un breve periodo en el que el país intento organizarse como una monarquía "nacionalizada" —el Imperio de Agustín de Iturbide (1822-1823)—, los poderes regionales encabezados por sus diputaciones que representaban la

voz de los pueblos (de sus ayuntamientos) se impusieron para establecer una república federal mediante el Acta Constitutiva de la Federación y enseguida con la Constitución de 1824, que dio origen a la primera República Federal.

El pacto federal de 1824 fue una solución de compromiso frente una acelerada desintegración del territorio nacional. Al asumir su independencia, México era el más grande de los países hispanoamericanos, y en 1822 se amplió aún más al incorporar las provincias centroamericanas (hoy Guatemala, Nicaragua y Costa Rica), que al poco tiempo se separaron de México, aunque Chiapas se anexó (1824). Fue un pacto mínimo: las regiones se unieron para la defensa del exterior, para normar la política hacia las otras naciones, y en particular hacia las potencias atlánticas, pues estaba presente la amenaza de que España, que aún no había otorgado su reconocimiento a la Independencia, intentara reconquistar a su antigua colonia. Inglaterra y Francia constituían otra amenaza, pues se orientaron con una lógica imperial al colonialismo y a penetrar los mercados latinoamericanos, entre ellos los de la nueva nación.

La Constitución de 1824 estableció un sistema confederal, ello fue clave para mantener unidas a las regiones, pues reconoció la soberanía interna de los estados al tiempo que instituyó una soberanía federal, que residía en el conjunto de las entidades federales (el pacto federal). El gobierno federal tuvo pocas competencias, y más escasas aún fueron las del presidente frente a un congreso poderoso, en el que estaban representadas las regiones. El gobierno de los estados adquirió la clásica división de poderes con un gobernador electo; un tribunal de justicia y las diputaciones provinciales se transformaron en los congresos estatales, los que contaron con amplias competencias para legislar en materia económica, social y para organizar la milicia. Ello favoreció una doble estructura militar: el ejército permanente y la milicia activa, más la Guardia Nacional, garante de la soberanía de cada entidad federativa (Hernández, 2012: 22).

La administración federal contó con una muy precaria hacienda pública que en lo fiscal dependía de las aportaciones de los estados, de acuerdo a su riqueza y población. Al definir la división de los impuestos entre el gobierno federal y el de los estados, el primero contó con los impuestos de las aduanas marítimas y los del Distrito Federal, donde se estableció la capital; en contraste, los estados controlaron directamente la mayor parte de los impuestos, la población y su territorio. De modo que en el periodo

aquí estudiado las finanzas públicas de la federación estaban quebrantadas y en más de una ocasión quedaron en bancarrota.

Los constituyentes herederos de la cultura política virreinal buscaron diseñar una forma de gobierno que respondiera a la herencia jurídica de leyes y derechos, usos y costumbres y al conjunto de cuerpos —estamentos-provincias, ciudades, villas y congregaciones y pueblos—, cada uno de ellos con una identidad diferenciada y con la exigencia por una representación política. Estos cuerpos en su conjunto se definían como Nación.

La primera organización política del país adquirió un carácter híbrido porque, por una parte, garantizó a través de la federación algunos derechos políticos, como la libertad de pensamiento y de imprenta —aunque dejó a cada uno de los estados la regulación de los derechos políticos—; por otra parte, sancionó que la única religión tolerada fuera la católica, los fueros y tribunales de las dos corporaciones mejor organizadas: la Iglesia y el ejército (Hernández, 2005: 35).

Esta primera ley fundamental introdujo dos formas opuestas de concebir la libertad: unos defendían las antiguas libertades *pactistas*, de origen colonial, que fueron entendidas como un atributo de cada comunidad territorial, y por lo tanto, imposibles de ser codificadas; el pactismo pervivió a lo largo de la primera mitad del siglo en la defensa de una legislación diferenciada para las corporaciones. Otros pugnaron por establecer un marco institucional que extendiera y defendiera la libertad *jusnaturalista*, que se fundaba en el individuo y concebía los derechos del hombre como derechos naturales, por tanto los consideró inviolables, superiores y anteriores al Estado. Los jusnaturalistas demandaron que la libertad debía ser igual para todos, y por ello exigieron que fuese escrita en un texto constitucional (Carmagnani, 1993).

Estas dos formas de concebir la libertad están presentes en los principios que la Constitución estableció, que no podrían cambiarse porque se consideraban la base misma del pacto federal. Éstos eran la libertad y la independencia de la nación, la libertad de imprenta, la división de poderes tanto del gobierno federal como de los estados y la intolerancia de cualquier otra religión que no fuera la católica (Mora, 1986, vol. 1: 311-312). Precisamente el carácter mixto de la ley fundamental condujo a que se perfilara una facción política, de corte jusnaturalista, que se llamó a sí misma "el partido del progreso", y que luchó por que todos los ciu-

dadanos fueran iguales ante la ley y por lo tanto entraría en conflicto con la Iglesia, que se dispuso a defender tanto su riqueza como sus privilegios jurídicos: *fueros*.

Los partidos políticos y el sistema electoral

En México —como en ninguna otra parte del mundo— existían partidos en un sentido moderno, capaces de organizar las actividades políticas en torno a un proyecto definido, en cambio había grupos de opinión y representantes independientes que se unían de manera informal con algunos principios. Frecuentemente formaron facciones y alianzas efímeras en torno a demandas específicas.

En el decenio de 1820 las logias masónicas escocesa y yorkina fueron los lugares de definición política partidista, en la década de 1830 se formaron dos grandes facciones: federalistas y centralistas. Hacia 1832, José María Luis Mora, sacerdote guanajuatense, federalista convencido y campeón en la lucha por afirmar los principios jusnaturalistas, elaboró un agudo diagnóstico sobre la situación del país: explicaba que México vivía un profundo tránsito entre el antiguo régimen instituido por la monarquía católica española y la construcción de un nuevo orden. Indicó la magnitud del cambio: al separase de España la nación se vio obligada a "establecer los principios de la libertad pública hasta entonces desconocidos", vencer las resistencias, y librar una revolución constitucional. El resultado era que no había:

> ningún orden establecido: no el antiguo, porque sus principios están ya desvirtuados y medio destruidos los intereses que lo apoyaban; no el nuevo, porque aunque las doctrinas en que se funda y los deseos que ellas excitan son ya comunísimas en el país, todavía no se ha acertado con los medios para combinarlas con los restos que existen aún del antiguo sistema, o de hacerlos desaparecer; en suma, no se puede volver atrás ni caminar adelante sino con grande dificultad [Mora, 1986, vol. 1: 554].

Al sacerdote no le faltaba razón. Aunque la Constitución de 1824 fue una solución de compromiso, profundizó las diferencias entre los actores políticos en su búsqueda por establecer un sistema político que diera gobernabilidad al país.

Los federalistas, en lo general, reconocieron la diversidad de la nación en términos económicos, étnicos, políticos y culturales, por lo que defendieron la soberanía interna de las entidades federativas para que cada una pudiera gobernarse con base en sus intereses territoriales y particulares. Los centralistas, por el contrario, defendieron ciertos rasgos de la experiencia del gobierno virreinal como la recaudación fiscal y el nombramiento de funcionarios —prefectos y subprefectos— que dependían directamente del poder central; en la dispersión del sistema confederal vieron la causa de la inestabilidad política y del desorden económico: escasas rentas nacionales, el incremento de la deuda pública; así como de la parálisis de la agricultura y la industria, por ello pugnaron por suprimir la soberanía de los estados y establecer una sola soberanía, la nacional.

Otra profunda diferencia entre federalistas y centralistas fue su posición hacia la Iglesia y sus bienes. Las diversas facciones estaban de acuerdo en que la religión era el principal vínculo que mantenía unidos a los mexicanos y dotaba de una moral social al pueblo, en consecuencia las constituciones mexicanas (excepto la de 1857) recogieron la tradición virreinal al establecer que la única religión permitida era la católica y que el Estado debía vigilar y proteger el culto, para lo cual demandaron el Patronato eclesiástico. Pese a que el Vaticano lo declaró insubsistente al independendizarse la antigua colonia española, la nación lo hizo suyo y lo ejerció a través de su ministro del Interior. Ello profundizó aún más las diferencias entre los grupos políticos porque los centralistas defendían que el gobierno interno de la Iglesia era facultad exclusiva de ésta.

En el decenio de 1830 el grupo federalista, cuyo actor más destacado fue Valentín Gómez Farías, se propuso acotar el poder eclesiástico. Su principal ideólogo, José María Luis Mora, en su *Revista Política* definió su programa, que proponía —entre otros puntos— la venta de las propiedades eclesiásticas para crear con ellas pequeños propietarios rurales y con los fondos recaudados pagar la deuda pública; para construir una sociedad en la que todos los ciudadanos fueran iguales ante la ley, propuso abolir los fueros del clero y la milicia. Sin embargo, los grupos tradicionalistas se opusieron a cualquiera reforma a la Iglesia, argumentando que minaba el culto y atacaba al dogma, lo que equivalía a desencadenar todas las pasiones y los vicios que desintegrarían el cuerpo social —según afirmaba el periódico *El Defensor de la Religión,* en 1832.

En otros terrenos las diferencias entre los grupos políticos no eran tan tajantes. Lucas Alamán, cabeza del grupo centralista, y el doctor Mora, ideólogo del federalismo, coincidieron en la necesidad de fortalecer el gobierno nacional, secularizar la educación superior, liberalizar la economía y establecer el voto censitario, es decir, defendieron que sólo debían ser electos para los cargos de representación popular los propietarios. Concibieron al propietario como aquel que poseía un bien resultado de su esfuerzo individual, que por su ingreso era independiente y que por su educación contaba con un juicio centrado. Mora definió al propietario como "paisano", del sector social que estaba formado por "negociantes", artesanos, propietarios de tierras, abogados y empleados; era la clase "más numerosa, influyente, ilustrada y rica" (Mora, 1986, vol. 1: 92).

Los federalistas, el partido del progreso, lograron una precaria organización en el ámbito nacional, pero a causa de sus desacuerdos en materia eclesiástica se dividieron en dos grandes grupos: moderados y puros o exaltados. Los moderados defendieron que las reformas a la Iglesia debían ser graduales y reconocieron como líder al general Manuel Gómez Pedraza, militar realista y presidente de la República por algunos meses en 1833; mientras que los puros o radicales reconocieron a Valentín Gómez Farías, en contraste, los centralistas, aunque tenían simpatizantes entre todos los grupos sociales, contaron con una organización aún más informal que la de sus opositores.

Los partidos políticos encontraban sus bases políticas y sociales en las regiones. Los federalistas puros contaron fundamentalmente con Zacatecas y el Estado de México, mientras que los simpatizantes de los centralistas estaban en la región centro del país. No obstante, el entramado político era sumamente complejo, pues el sistema electoral favoreció que la voz e intereses de las regiones, que tenían su base en los pueblos y ayuntamientos, estuvieran representados en los órganos de gobierno estatales y federales.

El sistema electoral que rigió de 1824 a 1857 provenía de la Constitución de Cádiz. Las constituciones de los estados establecieron una pluralidad de formas, pero en términos generales la base fue el vecino, quien era el jefe de familia, contaba con un modo honesto de vivir y residía en la localidad. Los vecinos elegían en su parroquia a un elector (compromisario), éste en el distrito elegía a un segundo cuerpo de electores, que a su vez en la capital de los estados o departamentos elegían a

la representación nacional; en el ámbito local las restricciones para votar fueron mínimas, lo que dio una base relativamente amplia que alcanzó 1.5 millones de votantes sobre un total de ocho millones. Pero es importante señalar que las juntas electorales estaban controladas por las autoridades políticas y los compromisarios; en cambio, a medida que se avanzaba en la pirámide de electores se incrementaban los requisitos de ingreso, riqueza y/o educación (Hernández, 2002: 194).

Los procesos electorales del periodo frecuentemente evitaron el conflicto al legitimar el cambio de autoridad, pero en ocasiones precipitaron los pronunciamientos a los que las fuerzas armadas acudían cuando el orden constitucional no atendía las demandas de ciertas facciones políticas, pues éstas contaban entre sus miembros con militares de cierto prestigio.

En el periodo 1822-1854 el caudillo militar por excelencia fue Antonio López de Santa Anna, quien luego de haber sido capitán del ejército español se unió al Ejército Trigarante al mando de Agustín de Iturbide, luego con el Plan de Casa Mata encabezó los poderes regionales que derrocaron al primer Imperio. Fue una pieza clave en la lucha de facciones, porque tenía la capacidad de mediar entre los grupos políticos y militares, por ello gobernó tanto con los federalistas radicales como con los moderados, e incluso durante su presidencia logró el tránsito, mediante mecanismos constitucionales, al centralismo.

Los federalistas puros frente a las corporaciones

La facción radical llegó al poder en 1833, siendo electos Antonio López de Santa Anna como presidente de la República y Valentín Gómez Farías como vicepresidente. El presidente marchó a su hacienda Manga de Clavo en Veracruz y dejó el gobierno a Gómez Farías. Éste puso en marcha un ambicioso programa de reformas, cuyos objetivos fueron completar la tarea que había iniciado la monarquía española con las reformas borbónicas a fin de someter a la Iglesia católica al Estado y liberar su propiedad para solucionar los problemas hacendarios y estimular el libre mercado.

La Iglesia mexicana se encontraba debilitada, pues el Vaticano se había negado a reconocer la Independencia y había retirado a la jerarquía eclesiástica. Para 1829 no había un solo obispo, esta situación apenas

mejoró con los seis prelados nombrados en 1832 durante el gobierno de Anastasio Bustamante (Vázquez, 2003: 266). De manera que no había una jerarquía eclesiástica que unificara a la Iglesia ni Patronato que la controlase. El gobierno mexicano intentó restablecer el Patronato, pero el Vaticano se negó, argumentando que este era un privilegio concedido a la Corona española y no a la nación; en esas circunstancias, el clero se dividió. Algunos pocos sacerdotes se inclinaron por el federalismo y por separar las competencias religiosas del Estado; en cambio otros religiosos pugnaban por extender su influencia social, y no faltaron quienes buscaron aprovechar la falta de relaciones diplomáticas entre México y el Vaticano para suprimir toda injerencia del Estado en la Iglesia.

El gobierno de Gómez Farías en 1833 y 1834 hizo la primera reforma en materia eclesiástica: secularizó las misiones de California; suprimió la universidad porque consideró que era una corporación cerrada y tradicionalista, cuyos estudios se regían por la escolástica; puso fin a la coacción civil para el cumplimiento de los votos monásticos, así el Estado renunció a obligar a monjas, frailes y sacerdotes para que cumplieran con sus obligaciones religiosas. Las medidas más atrevidas fueron suprimir el diezmo y que el gobierno levantara la prohibición a las comunidades eclesiásticas para vender sus fincas rurales; con estas medidas los federalistas se proponían fomentar la agricultura y con los fondos recaudados por la venta de esos bienes eclesiásticos pagar la deuda pública.

La respuesta de los grupos tradicionalistas ante la prensa fue incisiva, pues argumentaron una y otra vez que los puros querían erradicar el catolicismo de México. Los federalistas, aun los más radicales como Lorenzo de Zavala (al igual que los ilustrados), se defendieron asegurando que sólo querían "poner traba a la ambición disfrazada con las exterioridades de piedad y combatir el fanatismo pernicioso" (*Manifiesto*, 1834).

La Iglesia reaccionó de manera precavida; en un primer momento aceptó las reformas, pero protestó enérgicamente cuando el gobierno de Gómez Farías intervino en "las potestades espirituales de la Iglesia" con un decreto para ocupar los curatos y las sacristías vacantes, la erección de una diócesis para cada estado y el ejercicio, de facto, del Patronato [Vázquez (coord.), 1994: 18]. Los católicos tradicionalistas se acercaron al general Mariano Arista para pedirle su intervención, porque temían que se despojara a la Iglesia de "las propiedades de que subsiste su culto y ministros" (*Cartas*, 1834).

De manera simultánea el congreso desterró a los obispos que se oponían a las reformas; la protesta popular y el pronunciamiento del general Arista estallaron. El 22 de abril de 1835 Santa Anna retornó al poder y apoyado en el Plan de Cuernavaca desautorizó las medidas de Gómez Farías, quien tuvo que dejar el gobierno. Las reformas fueron revocadas.

El sistema unitario, aspiración por un gobierno fuerte

Dos fueron los motivos más importantes que condujeron a que se estableciera un régimen unitario en 1836 con la promulgación de las Siete Leyes: el temor a que continuara la fragmentación del país, pues los colonos anglosajones se habían rebelado en Texas y buscaban la independencia de esa provincia, y el conflicto extremo entre la federación y los estados. Una importante corriente de opinión expresaba que había fracasado el sistema federal porque no había sabido defender la libertad de los ciudadanos ni sus propiedades; había sido incapaz de mantener la paz interna y no lograba mantener la integridad del territorio nacional.

La nueva constitución buscó ordenar el Estado para suprimir los vicios que los legisladores, encabezados por Lucas Alamán, consideraban había engendrado el Pacto Federal de 1824: el militarismo; la violación permanente a las leyes, pues el Estado no había logrado garantizar la seguridad de las personas y de sus propiedades.

Un congreso electo conforme a la Constitución de 1824 comenzó a sesionar en enero de 1835; quedó integrado por federalistas moderados y centralistas. Los legisladores, mediante diversos compromisos políticos se erigieron en un congreso constituyente que estableció un gobierno unitario. Para controlar a los poderes regionales y suprimir el sistema federal suprimió la soberanía de los estados, redefiniendo el mapa político-administrativo del país; a cambio estableció departamentos sujetos al gobierno nacional.

Frente a un congreso poderoso, la nueva constitución procuró fortalecer al presidente de la República, aunque con restricciones para evitar su abuso. La auténtica aportación de las Siete Leyes fue instituir el Supremo Poder Conservador, cuarto poder establecido para moderar a los tres clásicos. La originalidad de esta institución radica en que Manuel Sánchez

de Tagle adaptó a la circunstancia mexicana las funciones de jefe de Estado que Benjamin Constant diseñó para crear una monarquía constitucional en la Francia napoleónica de 1815; en México el cuarto poder adquirió un carácter republicano porque se renovaba periódicamente mediante elecciones populares, aunque restringidos los votantes. Sus competencias fueron declarar la revisión, y en su caso nulidad, de los actos y leyes emanados de los otros poderes públicos; así como restablecer el orden constitucional cuando se interrumpiera por un conflicto bélico o entre los poderes públicos. Su fuerza era moral y sólo respondía de sus actos ante Dios y la opinión pública (Arroyo, 2011: 162).

Ésta no fue la única institución de origen monárquico que se estableció con la república unitaria, la influencia de la Carta de Cádiz se expresó también en el diseño del gobierno de los departamentos y de los municipios. Asimismo su influencia se registró en el Consejo de Gobierno, que estaba compuesto por trece individuos, cuya representación era vitalicia y corporativa y que fue instituido precisamente para disminuir las competencias del presidente (Arroyo, 2011: 167).

Los gobiernos centralistas restringieron la participación política imponiendo requisitos de riqueza o ingreso, pues estaban convencidos de que sólo los propietarios, la gente de razón, podía emitir su voto de manera independiente. Pese a ello, en el periodo centralista llegaron a las legislaturas locales y al congreso nacional diputados que representaban a los grupos federalistas, entre los que había partidarios de la amplia participación popular. Fueron estos grupos opositores los que protagonizaron una difícil relación entre el poder legislativo y el presidente de la República.

En las constituciones de 1824 y 1836 se advierten similitudes, la más importante es el temor al presidente de la República, por lo que estuvo estrechamente controlado y sus facultades, fragmentadas; en el pacto federal de 1824 los congresos estatales elegían al presidente, lo que lo hacía responsable ante el legislativo; en la constitución de 1836 tanto el legislativo como el ejecutivo quedaron sujetos a la vigilancia del Supremo Poder Conservador. Esta similitud puede deberse a la experiencia directa del horizonte gaditano, pues entre los constituyentes se encontraban quienes habían sido diputados a las Cortes, uno de ellos el propio Lucas Alamán (Arroyo, 2011:169). Pero sobre ello se debió a la autonomía que reivindicaban los municipios y estados, en detrimento del gobierno central (Hernández, 2002: 200).

Las Siete Leyes no fueron bien aceptadas por amplios sectores de la sociedad. La administración de Anastasio Bustamante (1837-1841) estuvo enmarcada por una gran inestabilidad: enfrentó la Guerra de los Pasteles (1838-1839), conflicto militar que estalló con Francia por las reclamaciones de sus súbditos. Por si fuera poco, estuvo sometida a la oposición armada de los federalistas, crisis financiera, y desavenencias entre los hombres que habían desarrollado el proyecto (Sordo, 1994:159).

El centralismo pronto demostró que no era capaz de garantizar la soberanía nacional, principal motivo por el que se habían promulgado las Siete Leyes, ya que Texas se declaró independiente en 1836; tampoco logró la paz interna, pues vivió atenazado por los frecuentes pronunciamientos, reflejo del fortalecimiento de los poderes regionales, y la pugna permanente entre las economías locales y el poder central.

Un pronunciamiento militar concluyó el gobierno de las Siete Leyes. A finales de 1841 el general Mariano Paredes y Arrillaga se levantó en Guadalajara con el apoyo de comerciantes de la Ciudad de México y de Veracruz; en su plan político Paredes desconoció al presidente de la República, y prometía convocar a un congreso para reformar la Constitución. El movimiento iniciado por Paredes fue concluido por el indispensable Santa Anna.

En la villa de Tacubaya, a poca distancia de la Ciudad de México, los principales jefes del ejército suscribieron las Bases de Tacubaya, en las que acordaron el cese de los poderes emanados de las Siete Leyes, con excepción del Poder Judicial. Una junta de representantes de los departamentos, nombrada por el general López de Santa Anna, designaría a un presidente provisional que habría de convocar a un congreso constituyente para dar forma a una nueva constitución; de este modo se establecía una dictadura provisional (1841-1843).

Conforme a las Bases de Tacubaya, se convocó a un constituyente, que sesionó de junio a diciembre de 1842, pero la Constitución no entró en vigor. El Congreso fue disuelto porque en sus debates amenazó con acotar los privilegios militares. Para sustituir al congreso el gobierno nombró a la Junta Nacional Instituyente —una junta de notables—, que promulgó las Bases Orgánicas, como se llamó a esta nueva legislación.

Las Bases Orgánicas, que rigieron al país entre 1843 y 1846, mantuvieron el sistema unitario, pero a diferencia de las Siete Leyes de 1836, dieron una mejor jerarquización entre la soberanía de la nación y la de los departamentos. Mantuvo el sentido jusnaturalista acerca de los dere-

chos ciudadanos y dio gran importancia a la administración de justicia. Introdujo una importante aportación al desarrollo del constitucionalismo mexicano: el principio de perfectibilidad de la ley —a diferencia de los textos constitucionales anteriores— facultó al Congreso para reformar la ley fundamental en cualquier momento.

Tres problemas presentaron las Bases Orgánicas: el ejecutivo estaba autorizado para suspender las garantías individuales en el momento que lo considerara necesario y para reformar las propias Bases, estableciendo así un Poder Ejecutivo sin freno alguno; restringieron aún más el sufragio popular al incrementar los requisitos de riqueza para ocupar los cargo de elección popular.

Las Bases Orgánicas fueron sancionadas por Santa Anna el 12 de junio de 1843, pero no duraron mucho tiempo debido a la conflictiva relación entre el Congreso y el general veracruzano, pues los federalistas las combatieron por todos los medios. El gobierno disolvió el Congreso; en respuesta, un golpe de estado llevó a la presidencia al general Herrera, quien fue electo presidente constitucional el 14 de septiembre de 1845. Tres meses después, el general Mariano Paredes y Arrillaga se pronunció en San Luis Potosí con el ejército de reserva que debía haber marchado al norte para detener el avance de las tropas norteamericanas sobre el territorio mexicano (Sordo, 1994:152-154).

La guerra mexicano-norteamericana y los proyectos de nación

Las tropas norteamericanas recibieron la orden de avanzar sobre México, el 15 de enero de 1846. Las tensiones entre ambos países se habían recrudecido con la secesión de Texas, pues las pretensiones territoriales de los Estados Unidos no sólo se orientaban a esa antigua provincia mexicana, sino también sobre Nuevo México y California, en particular sobre esta última, que se consideraba como un territorio rico en recursos.

Mientras tanto, el gobierno mexicano se había negado a reconocer la independencia de Texas y en 1844 declaró que su anexión a los Estados Unidos sería causa de guerra. Un año después Texas se integraba a la Unión. El presidente Herrera trató de llegar a una solución negociada, pues México estaba aislado en la escena internacional, pero, fundamentalmente en caso de guerra, la derrota mexicana era predecible.

Mientras Estados Unidos contaba con veinte millones de habitantes y una economía en expansión, México apenas tenía siete u ocho millones, su economía continuaba estancada y el gobierno en bancarrota. El ejército norteamericano era profesional y su gobierno estaba en condiciones de proporcionarles provisiones, armas modernas, medicinas, caballos y salario. Los estadounidense estaban acostumbrados al uso de las armas y una inmigración constante aseguraba voluntarios que eran entrenados, disciplinados y sustituidos continuamente; en cambio, el ejército mexicano no se había profesionalizado, el armamento era escaso, obsoleto y estaba deteriorado por el uso (Vázquez, 1997: 98). Por si fuera poco, las condiciones internas eran muy difíciles: estalló la Guerra de Castas en Yucatán y en la Sierra Gorda (amplia región que comprende parte de los estados de Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí).

En diciembre de 1846 las tropas norteamericanas se asentaron entre el río Bravo y el río Nueces, territorio fronterizo en disputa. Un incidente menor sirvió de pretexto para que Estados Unidos declarara la guerra el 10 de mayo de 1847.

La estrategia norteamericana consistió en un ataque simultáneo por todos los flancos: las flotas bloquearon los principales puertos del Golfo y del Pacífico; por tierra marcharon hacia el sur y hacia Nuevo México y California (Vázquez, 1997: 98).

La guerra se desarrolló como una larga sucesión de derrotas en las que se evidenciaron la falta de disciplina de las fuerzas mexicanas, los innumerables errores en las estrategias militares y el siempre escaso armamento y provisiones, en mayo de 1846, aun antes de que la guerra hubiese sido declarada, cayó Matamoros y en junio las principales ciudades de la Alta California, en noviembre el puerto de Tampico fue ocupado por vía marítima, en marzo de 1847 fueron derrotados San José del Cabo y San Lucas en la península de la Baja California; en el mismo mes, en el Golfo capituló Veracruz. Con la toma del principal puerto del país, la ocupación de la capital era inminente, lo que sucedió el 14 de septiembre de 1847.

Previamente, la anexión de Texas a los Estados Unidos y la amenaza de una inminente guerra habían exacerbado la necesidad de ensayar sistemas de gobierno distintos al centralismo; en 1845 los federalistas puros buscaron a Santa Anna, exiliado en La Habana, para restaurar la Constitución de 1824. Mariano Paredes y Arrillaga conspiraba para establecer una dictadura militar y el ministro español Salvador Bermúdez

y Castro, con Lucas Alamán conspiraba para establecer una monarquía constitucional con un miembro de la Casa Borbón (Vázquez, 1997: 96).

Con el avance de las fuerzas norteamericanas se polarizaron las posiciones políticas. Un connotado centralista describió en 1846 los temores que compartía la población: la raza hispanoamericana podría ser exterminada o reducida a la condición de extranjera en su propia tierra, "como lo han hecho los anglosajones con los criollos que habitaban las Floridas y otros estados del sur" (Alamán, 1986, vol. V: 904).

En este complejo escenario dos proyectos comenzaron a fraguarse como soluciones desesperadas: la monarquía constitucional y un renovado federalismo. El general Paredes se había aliado a un emergente partido conservador, que fundó el periódico *El Tiempo* para publicitar la monarquía; la idea principal que difundió era que México estaba "al bode de la desolación"; porque había copiado instituciones ajenas a sus costumbres y modo de ser.

El plan con el que Paredes se había pronunciado convocó a un congreso extraordinario. Lucas Alamán y el ministro español prepararon la convocatoria para diputados, en el constituyente únicamente estarían representados los propietarios, divididos en nueve clases. El avance de las tropas norteamericanas sobre el territorio mexicano impidió que se eligieran diputados en todos los departamentos; aunque sesionó del 2 de junio al 4 de agosto, el Congreso sólo pudo promulgar dos leyes importantes: declaró el estado de guerra y que las Bases Orgánicas regirían al país (Sordo, 1997: 32-35).

Desde las regiones se multiplicaron los pronunciamientos que desconocieron el gobierno de Paredes por inclinarse a la monarquía y porque en su convocatoria había marginado las voces de los pueblos. Asimismo llamaban al general Santa Anna para restituirlo en la Presidencia de la Republica. El 14 de agosto de 1846 concluyó el gobierno de Paredes con el Plan de la Ciudadela de los generales Mariano Salas y Valentín Gómez Farías. El Plan declaró que la única Constitución legítima era el pacto federal de 1824 y convocaba a un nuevo constituyente. Santa Anna llegó a México en agosto de 1846 y emitió un manifiesto en el que sancionó la constitución de 1824, y añadió que el Congreso Constituyente tendría también las funciones de un congreso normal (Sordo, 1997: 32-39). En la provincia las asambleas departamentales fueron sustituidas por congresos estatales y varios gobernadores fueron removidos de sus cargos. Pese a que el partido liberal se impuso durante la guerra, estuvo dividi-

dido en un enconado enfrentamiento entre puros y moderados, lo que se expresó en frecuentes cambios en el gabinete, nuevos pronunciamientos y fricciones en el mando militar.

El Congreso, aunque no pudo redactar una nueva constitución, restableció el Pacto Federal de 1824 e introdujo las reformas propuestas por el diputado Mariano Otero en su voto particular, documento conocido como Acta Constitutiva y de Reformas. Asimismo, el Congreso estableció reglas claras para la elección de autoridades, en caso de que los norteamericanos tomaran la Ciudad de México.

Otero, con Espinosa de los Monteros y Muñoz Ledo, había elaborado un proyecto constitucional en 1842; en su voto particular de 1847, Otero retomó las principales ideas. La federación debía convertirse en un centro de poder común que conservara la unidad nacional mientras los estados mantenían su soberanía. Avanzó otra idea fundamental de corte jusnaturalista: los derechos del hombre eran la base y el sustento de las instituciones y, por lo tanto, todas las leyes debían respetar y asegurar estos derechos, que eran iguales para todos los individuos.

El Acta Constitutiva y de Reformas dio forma a un auténtico federalismo que subordinó a los poderes regionales y territoriales al pacto federal, al tiempo que los poderes federales adquirieron una nueva función: garantizar la libertad política en toda la República. La asamblea constituyente consolidó el sentido jusnaturalista de este nuevo federalismo, al establecer que los derechos naturales del hombre no podrían ser suspendidos, haciéndolos de este modo inviolables; en pocas palabras, la reformulación del pacto federal se llevó a cabo a partir de la articulación del federalismo y el jusnaturalismo (Carmagnani, 1993: 193).

Una nueva cultura política, distinta a la que había dado forma a la Constitución de 1824, comenzaba a extenderse. La primera constitución desde un horizonte confederal y pactista —como se señaló— concebía a la nación como la reunión de cuerpos, provincias, ciudades, villas y congregaciones y pueblos. El Acta Constitutiva de Otero muestra que ante las agresiones extranjeras se afirmaba un nuevo concepto de unidad nacional, al definir a la nación como sinónimo del pacto federal. Fue obra del romanticismo tardío, que en el decenio de 1880 profundizó en esta concepción de nación para entenderse como una unidad territorial-administrativa, cuya cohesión reposa en que sus miembros comparten raza, lengua, religión, historia y cultura.

Los saldos de la guerra

México perdió más de la mitad de su territorio con el Tratado de Guadalupe Hidalgo, firmado el 2 de febrero de 1848, que puso fin a la guerra con Estados Unidos. A cambio recibió una indemnización de 15 millones de pesos, que pronto se consumieron con el pago de deudas vencidas. El tratado garantizó los derechos de los mexicanos en los territorios perdidos y los Estados Unidos se comprometían a impedir las invasiones de los indios bárbaros, pero esos compromisos fueron letra muerta, en el decenio de 1850 México hizo frente a ataques de filibusteros y a nuevas presiones desde Washington que obligarían a Santa Anna a vender la fértil meseta de La Mesilla, en 1853 (Vázquez, 2003: 283).

El ejército, que no pudo ganar una sola batalla, perdió su antiguo prestigio. La riqueza de la Iglesia, en la que los federalistas puros habían fincado sus esperanzas de reorganización económica del país, resultó ser mucho menor de lo que se esperaba.

José María Luis Mora, en 1832 calculó que la riqueza eclesiástica ascendía a 180 millones de pesos. Una estadística utilizada por el Congreso en 1847 arrojaba otros datos: el total de los bienes de la Iglesia se calculó en 67 millones, de los cuales 44 existían como capitales impuestos en fincas particulares y 23 millones en bienes raíces y alhajas. La riqueza de la Iglesia era cuantiosa, como los más entusiastas federalistas creían, la mitad de la riqueza del país, sólo que no era en capital líquido sino en bienes inmuebles, riqueza artística, renta de bienes raíces, préstamos a empresas particulares y arrendo de bienes agrícolas (Luna y Sordo, 2012: 51).

Pese al irreparable costo en vidas humanas e innumerables pérdidas económicas, la invasión norteamericana tuvo tres efectos positivos: el primero, la población consolidaba su tránsito de una identidad localista anclada a la región, propia del constitucionalismo histórico y del horizonte confederal, a una identidad nacional. El segundo fue la reformulación del federalismo que habría de expandir los derechos naturales del hombre y el ciudadano, según quedó plasmado en el Acta de Reformas de 1847. El tercero fue la extensión de una ciudadanía popular, proceso que ha estudiado Alicia Hernández Chávez, que conviene por lo menos mencionar brevemente.

En algunos estados los gobernadores se negaron a dejar desprotegido su territorio, por lo que prohibieron la salida de la Guardia Nacional en

defensa de la capital de la República o de otros estados. Sólo siete gobernadores autorizaron la salida de la Guardia Nacional en defensa del territorio invadido. No obstante, esta primera reacción de defensa a la región pronto dio paso a la guerra popular organizada de manera espontánea en partidas guerrilleras (Hernández, 2002: 212). La institución que desempeñó un papel fundamental fue entonces la Guardia Nacional.

La Guardia Nacional había sido instituida en el virreinato tardío y se mantuvo hasta 1831, para nuevamente convocarse en 1847 a causa de la guerra. Era una institución formada por ciudadanos armados por cada municipio o entidad. Con el territorio ocupado por el ejército norteamericano, se reclutó a amplios sectores desdibujando su carácter de vecino-ciudadano, pues ingresaron incluso desempleados y etnias: indios y mulatos. Ello condujo a una importante expansión de la ciudadanía; porque registrarse en la Guardia Nacional devino en deber de todo mexicano entre 18 y 50 años de edad, que potencialmente adquiría el derecho de voto activo y pasivo en las elecciones; dicho en otras palabras, el ciudadano en armas, al defender a la nación adquiría derechos plenos de ciudadanía.

La expansión de la ciudadanía se expresó también en el reglamento de esta institución, que estableció que los jefes serían nombrados por oficiales y sargentos de cada cuerpo a pluralidad absoluta de votos, así como los oficiales, sargentos y cabos los serían por los individuos de sus respectivas compañías. Una vez electos jefes y oficiales se informaba de estos nombramientos al gobernador.

La Guardia Nacional fue una organización laica, nacional y republicana, organizada con base en pueblos, villas y ciudades capitales. Ésta, en oposición a la Iglesia, forjó al nuevo ciudadano a través del ejercicio de las armas y difundió una cultura cívica que reclamó la elección directa. Pronto los ciudadanos reivindicarían derechos plenos en las elecciones municipales, en las de diputados (locales y federales) e incluso en las de gobernadores.

Aunque fue breve el periodo en el cual se afianzó la dictadura de Santa Anna, no pudo detener el proceso de expansión de la ciudadanía. Por el contrario, es muy probable que las voces que se manifestaron en el Congreso Constituyente de 1857 en favor de la elección directa recuperaran los aprendizajes de los ciudadanos armados, y aunque esta iniciativa no prosperó, la Constitución liberal simplificó el sistema electoral

heredado de las leyes de Cádiz; se pasa a la elección indirecta eliminando la intermedia. La expansión de la ciudadanía habría de continuar entre 1861 y 1862, cuando la Guardia Nacional defendió la república contra el Ejército Imperial francés, en el decenio de 1880 esta institución se suprimió y sus miembros pasaron a formar parte de un nuevo cuerpo que se creó como primera reserva del ejército permanente: las fuerzas auxiliares de la federación (Hernández, 2012).

La dictadura de Santa Anna, aspiración monárquica

Sucesivos pronunciamientos regresaron a la silla presidencial al general López de Santa Anna, quien estableció una dictadura (1853-1855). Los conservadores ejercieron una importante influencia al controlar al Consejo de Estado durante la presidencia del obispo Clemente de Jesús Munguía, defensor de los privilegios de la Iglesia, y Lucas Alamán, secretario de Relaciones, fue considerado jefe del gabinete, cargo desde el que impulsó el programa del partido conservador.

Previamente Alamán, en su carta del 23 de marzo de 1853, había propuesto al caudillo crear un gobierno fuerte y proteger la religión, reiterando el viejo argumento de que el catolicismo era el único vínculo de unión que quedaba a los mexicanos. Alamán había radicalizado sus propuestas: para aplastar a sus enemigos políticos se debían eliminar los estados y suprimir el sistema representativo basado en elecciones populares.

Con mayor detalle el ideólogo del partido conservador esbozó su programa de reformas en su *Historia de México* (1852). Reconoció que tanto el sistema federal como el centralista habían fracasado. Era indispensable fortalecer al presidente de la República. La clave de la reforma institucional descansaba en una nueva división territorial en departamentos con igual territorio y recursos, que debían coincidir con una nueva jurisdicción eclesiástica y judicial, diseñada para menguar tanto los poderes regionales como los federales. La soberanía de los estados, que se expresaba tanto en constituciones como en instituciones de gobierno propias, se sustituiría con leyes uniformes para la hacienda y la administración de justicia, lo que haría superfluos los congresos estatales, cuyas facultades legislativas se suprimían para encargarse única-

mente de vigilar la cuenta pública. Las milicias estatales también debían suprimirse, a cambio el ejército regular debía reformarse para que fuera un firme apoyo del presidente y no una amenaza para el gobierno. Las facultades del Congreso Nacional quedaban reducidas a vigilar el gasto del gobierno. Las leyes electorales serían reformadas estableciendo incluso un sistema directo, pero reservado a los propietarios (Alamán, 1986, vol. V: 953-955).

El 20 de abril de 1853 Santa Anna tomó posesión de la Presidencia, y el 22 publicó las Bases para la Administración de la República, instrumento jurídico preparado por el partido conservador y por el cual se suprimieron los estados.

Los conservadores, con mucha cautela continuaron trabajando para que México transitara a la monarquía, por lo que José María Gutiérrez de Estrada y José María Hidalgo se acercaron a los monarcas europeos para ofrecerles el trono mexicano. Pero la dictadura se quedó sin proyecto político al fallecer Alamán el 2 de junio de 1853.

López de Santa Anna —según el historiador Edmundo O'Gorman— intentó instaurar una nueva monarquía mexicana "cuasi absolutista, época de tinieblas para la libertad" (O'Gorman, 1967: 46). El 11 de noviembre reestableció la Orden de Guadalupe, símbolo del monarquismo y remembranza del imperio de Agustín de Iturbide; después se prorrogaron por tiempo indefinido las facultades extraordinarias para gobernar con las que estaba investido. El gobierno hizo dos gestos monárquicos elocuentes: otorgó a Santa Anna el tratamiento de Alteza Serenísima, y el general podría designar a su sucesor.

El malestar entre la población crecía por la política autoritaria del dictador, que persiguió a sus enemigos políticos, y por el ostentoso despilfarro del régimen que se financió con contribuciones desmesuradas. La venta del territorio de La Mesilla a los Estados Unidos en 1853 cohesionó a la oposición en contra del dictador e hizo estallar la rebelión del sur en Ayutla en marzo de 1854 en este contexto y con el fin de atraerse a los pueblos que se habían rebelado y se sumaban a los caudillos liberales, el gobierno emitió una legislación que permitía a los pueblos reivindicar los terrenos de origen comunal, con el estricto control del subintendente y la intercesión de los curas de la jurisdicción (Lira, 2003: 390). No obstante, la revolución se impuso, el general dejó la presidencia el 1 de agosto y salió al destierro el 15 de agosto para no volver nunca más a México.

El ejército, pilar roto del pactismo

En la primera mitad del siglo XIX el ejército estuvo formado por caudillos militares. El poder de los caudillos derivaba de su relación con los intereses comerciales de algún puerto, o del control que eran capaces de ejercer sobre un sitio territorial estratégico. Así, el poder de Antonio López de Santa Anna provenía del puerto de Veracruz, el más importante del país, y del control sobre el camino terrestre hacia su hacienda Manga de Clavo. Mariano Paredes y Arrillaga, quien había sido comandante general de San Luis Potosí, Sonora y Jalisco, ministro de Guerra (1838), miembro de la junta de notables que expidió las Bases de Tacubaya (1841) y presidente la República (1847), tenía influencia en el Occidente, desde la ciudad estratégica de Guadalajara, para acceder al norte del país y al comercio marítimo por los puertos de San Blas y Mazatlán, lo que le daba el control de la ruta a la Ciudad de México y una salida al Golfo. Mariano Arista, quien sería presidente en el periodo 1851-1853, llegó a dominar el triángulo Monterrey, Matamoros y el puerto de Tampico; Juan Álvarez, quien en 1854 encabezaría la Revolución de Ayutla, dominó el sur del actual estado de Guerrero y el puerto de Acapulco. El control de los puertos fue fundamental para los caudillos militares porque les permitía tener acceso a recursos de las aduanas, a los circuitos comerciales y a los contactos políticos al efectuar pronunciamientos.

Los frecuentes pronunciamientos no fueron necesariamente un signo de la anarquía que prevaleció en el siglo XIX, sino que el derecho jurídico a la insurrección frente a gobiernos tiránicos fue una práctica política de antiguo régimen que se derogaría con la Constitución de 1917. Por lo general, el pronunciamiento se organizaba en el ayuntamiento, en el que se elaboraban las demandas y reformas. La milicia ciudadana o Guardia Nacional, precisamente porque dependía de la jurisdicción municipal y sus oficiales se elegían en las elecciones generales, se involucraba en el rechazo o aprobación del pronunciamiento. Si las autoridades municipales y jefes de guardia llegaban a un acuerdo recurrían a dos redes intermedias para difundir el plan político: los comandantes de la Guardia Nacional y el cuerpo de electores (Hernández, 2012: 29-30). En ese sentido el pronunciamiento no era una asonada militar, sino una forma extrema de intermediación política. No obstante, dificultó establecer cauces institucionales para la alternancia del poder, al tiempo que los

líderes civilistas establecieron una relación de dependencia con los hombres de espada para acceder al poder y gobernar.

Reynaldo Sordo ha señalado que para evitar que el presidente deviniera en tirano, los diversos constituyentes formaron un Poder Ejecutivo débil, con excepción de las Bases Orgánicas de 1843. Para enfrentar amenazas externas o revueltas internas, el Congreso de la Unión podía conceder facultades extraordinarias a los militares, pero en el periodo estudiado ningún caudillo tuvo la fuerza suficiente para imponerse sobre los otros y establecer una dictadura permanente. Este hecho debe subrayarse porque, a diferencia de otros procesos iberoamericanos que recurrieron a la dictadura militar para consolidar sus naciones, como las Provincias Unidas del Río de la Plata con Juan Manuel de Rosas, Paraguay con José Gaspar Rodríguez de Francia, y Chile con Diego Portales, en México los gobiernos militares fueron encabezados por el general Antonio López de Santa Anna (1841-1843) (1846) (1853-1855), fueron siempre un recurso extremo, de corta duración y concluyeron con el restablecimiento del orden constitucional (Luna y Sordo, 2012: 48).

Tras la invasión norteamericana, las fuerzas armadas continuaron manteniendo un ejército permanente y cuerpos de milicianos. La dictadura santanista, que proyectaba que uno de sus más sólidos pilares fuese un ejército profesional, no logró gran cosa, en 1853, Antonio de Haro y Tamariz, ministro de Hacienda, intentó, sin éxito, convencer a la Iglesia para que otorgara un crédito al gobierno que le permitiera atender la deuda interna y formar un ejército permanente con 26 500 hombres, en marzo de 1854 el número proyectado se redujo a 16 000 hombres y 30 000 milicianos activos, aproximadamente (Hamnett, 1994: 94-95).

Pese a sus debilidades, el Ejército y la Iglesia católica fueron las únicas instancias de carácter nacional que cohesionaron a los distintos grupos de la sociedad. El Ejército estaba dividido en comandancias generales; a través de éstas las regiones se comunicaban con el gobierno nacional. El comandante general era un militar de alta graduación que llegaba a tener un fuerte influjo en la región; ellos fueron claves para neutralizar los intentos de rebeldía de los estados y las regiones. De esta forma, el ejército generaba fuerzas contradictorias: por una parte, era fuente de pronunciamientos, pero por la otra, mantenía una mínima cohesión entre las regiones y el centro, lo que evitó que se profundizara la desintegración territorial del país (Luna y Sordo, 2012: 50). En otras palabras, tanto la Iglesia como el Ejército contribuyeron de manera significativa a man-

tener la unidad del país. Ambas eran instituciones de alcance nacional, que contaban con fuertes lazos en las regiones y entre las regiones mismas; la Iglesia, además, respondía a la jerarquía eclesiástica central. La jurisdicción eclesiástica que no coincidía con la división política de estados y departamentos, favoreció que las regiones se mantuvieran unidas.

La revolución liberal y la Constitución de 1857

El 1 de marzo de 1854, en el pueblo de Ayutla, en el estado de Guerrero, el coronel Florencio Villarreal proclamó un plan que desconoció a Santa Anna, y propuso la elección de un presidente interino por una junta de representantes de los estados. El presidente interino, investido de plenos poderes, debía convocar a un congreso constituyente para formar un gobierno republicano, representativo y popular. El plan no explicitaba si la república sería federalista o centralista. Ignacio Comonfort reformó este Plan de Ayutla en pequeños detalles, unos días después en Acapulco, pero mantuvo su inspiración republicana excluyendo cualquier otro sistema de gobierno. La precisión era importante porque se distanciaba de las aspiraciones monarquistas de la dictadura de Santa Anna.

La revolución de Ayutla no fue otro pronunciamiento entre las élites políticas y militares, sino un movimiento liberal popular. Éste se desarrolló en una zona indígena que había luchado por su supervivencia desde 1810, al centro-sur y costa del Pacífico. La zona estaba en efervescencia desde la década anterior, como muchas otras partes del país, por diferentes motivos, principalmente la defensa de la tierra.

Los representantes de los estados, reunidos en la ciudad de Cuernavaca, eligieron presidente interino a Juan Álvarez el 4 de octubre de 1855 y dos meses después promulgó la Ley de Convocatoria para elecciones, con el objetivo de formar el Congreso Constituyente comprometido por el Plan de Ayutla. Esta convocatoria, por primera vez, prohibió el voto a las personas del estado eclesiástico, principio del proyecto liberal.

El 11 de diciembre de 1855 Álvarez entregó el mando a Comonfort, que había sido el eje estratégico de la revolución de Ayutla. Mientras el Congreso Constituyente debatía, se desplegó una legislación que en su conjunto es conocida como Leyes de Reforma.

En abril de 1856, mediante decreto se suprimió la coacción civil de los votos religiosos; en junio se extinguió la Compañía de Jesús en Mé-

xico. Para construir una sociedad de pequeños propietarios, al tiempo que introducir en el mercado tierras y bienes inmuebles escasamente productivos, se promulgó la Ley Lerdo del 25 de junio de 1856, que dispuso la venta obligada de los bienes de la Iglesia y corporaciones, inclusive de las comunidades indígenas; el arrendatario tuvo la primera opción de compra, y de no tomarla, los bienes pasaban a subasta pública; en enero de 1857 se promulgó la Ley del Registro Civil (Ley Lafragua), que trasformó el registro de la población bajo tutela del Estado, sustrayéndola de la jurisdicción de la Iglesia. La Ley Iglesias del 11 de junio de 1857 eximió a los sectores marginados del pago a la Iglesia por los servicios sacramentales como bautismo y matrimonio. Las Leyes de Reforma, en conjunto, fortalecieron la relación de la ciudadanía con el Estado; prohibieron a todo religioso ser electo a los cargos públicos y restaron riqueza a los cuerpos y corporaciones eclesiásticos. El programa liberal pareció plasmarse plenamente cuando estas leyes se incorporaron, poco después, a la Constitución de 1857.

El nuevo congreso constituyente se reunió el 16 de junio de 1856. La Constitución que emanó fue el producto de los compromisos a los que llegó una amplia coalición de diputados convencidos de la necesidad de encontrar nuevos espacios de cooperación entre los estados y la federación y de ampliar los derechos del hombre y el ciudadano. Por ello los diputados tomaron como base la Constitución de 1824 y el Acta de Reformas.

En la Constitución de 1857 los derechos del hombre y el ciudadano, cuya función era asegurar la vida, la libertad y la propiedad de los individuos, adquirieron una especial importancia al convertirse en el sustento y justificación del Estado. Así, en su artículo primero estableció que eran la base y el objeto de las instituciones y añadió que el Estado únicamente se justificaba por sus dos misiones fundamentales: beneficiar al pueblo y garantizar los derechos del hombre y el ciudadano.

El sistema político mexicano fue definido como república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación, definición que se mantiene vigente hasta nuestros días. Los constituyentes retomaron la tradición federalista mexicana, por lo que reconocían que el país estaba dividido en poderes regionales, y establecieron un sistema de gobierno que permitió adaptar la legislación a las particu-

laridades locales y respetar —según los diputados— la voluntad y capacidades de cada uno de los estados.

Una de las mayores dificultades que enfrentó el Constituyente fue establecer los mecanismos de cooperación entre los estados y la federación y asegurar la convivencia de ambas soberanías, por eso los diputados consideraron que la reforma más importante que introdujeron consistió en que la Suprema Corte de Justicia quedara a cargo de resolver las controversias por leyes o actos que violaran las garantías individuales, que atacaran o restringieran la soberanía de los estados o invadieran la esfera de la autoridad federal.

Temiendo que el país pudiese caer en una dictadura como la de Santa Anna, el Constituyente otorgó la supremacía al Poder Legislativo para que éste pudiese vigilar y controlar al Ejecutivo. El congreso instituido fue unicameral porque los constituyentes buscaron —no sin un controvertido debate— establecer un Congreso vigoroso que a manera de convención revolucionaria expidiera códigos y reglamentos sin los cuales no se podría poner en práctica un nuevo marco institucional. Para evitar la presencia de elementos conservadores en el Senado, lo suprimieron.

Aunque la Constitución estableció un sistema presidencialista en cuanto mantuvo elecciones separadas para elegir a los miembros del Congreso de la Unión y al presidente de la República, fue un presidencialismo débil, porque suprimió la vicepresidencia —como ocurrió desde 1836— y al presidente se le negó el derecho de veto en la formación de las leyes.

Un nuevo equilibrio en las regiones se estableció al dividir el vasto Estado de México en nuevas entidades soberanas: Guerrero, Hidalgo y Morelos, y se le sustrajo una porción que pasó a formar parte del estado de Michoacán. El conflicto entre algunos estados se atenuó al definirse varias regiones como territorios federales que quedaron bajo la jurisdicción de la federación.

La Constitución de 1857 y la Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de ese año, mantuvieron el sistema electoral indirecto, pero lo simplificaron: los ciudadanos elegían a los electores, y éstos en junta electoral de distrito elegían a los diputados, presidente de la República y miembros de la Suprema Corte de Justicia. Suprimieron todo requisito censitario, como lo había hecho el Acta de Reformas.

La Constitución estableció las bases de un Estado laico en varios artículos: garantizó la libertad de enseñanza; prohibió los contratos por

votos religiosos; introdujo la *Ley Juárez,* que abolió los fueros eclesiástico y militar, con la que se suprimieron los estatutos jurídicos diferenciados para las corporaciones y, con ello, se establecía la igualdad jurídica de los ciudadanos; a las corporaciones civiles y eclesiásticas se les negó capacidad legal para adquirir propiedades o administrar bienes raíces, y permitió al Estado intervenir en materia de culto religioso. A estos artículos se opusieron la Iglesia y el partido conservador.

La nueva ley fundamental promulgada el 5 de febrero de 1857 condujo a que estallara una guerra civil entre el "partido progreso" y el "partido de la reacción", como se llamaban a sí mismos los liberales y los conservadores, respectivamente.

La Guerra de Reforma, rumbo al Estado laico

Con el triunfo de la Revolución de Ayutla y en especial con la promulgación de las Leyes de Reforma, se iniciaron un sinnúmero de levantamientos militares promovidos por el partido conservador con el apoyo de la Iglesia. Los más significativos se originaron en Puebla (1855-1856); al norte el levantamiento de Santiago Vidaurri en Nuevo León (1855); la conspiración del convento de San Francisco en la Ciudad de México (1855); levantamientos en San Luis Potosí (1856-1857); en 1857 tumultos en la catedral de México; alzamiento en Colima, y se formaron guerrillas conservadoras en los estados de México, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Querétaro y Guanajuato.

La oposición se unificó en torno a un artículo transitorio de la ley fundamental, que establecía que los funcionarios públicos debían prestar juramento a la Constitución. Mientras que los constituyentes creyeron que con esta medida conseguirían la adhesión de los empleados públicos tanto civiles como militares, los obispos declararon ilícito el juramento y a quienes no se retractaran la Iglesia católica les aplicaría una suerte de excomunión al no administrarles los sacramentos ni dar sepultura a sus muertos.

El general conservador Félix Zuloaga proclamó el 11 de diciembre el Plan de Tacubaya, que invistió al presidente con facultades extraordinarias y prometía un nuevo congreso para redactar una constitución adecuada a las necesidades de la nación. Comonfort aceptó el Plan el 19 de diciembre, pero pronto saldría exiliado del país.

El golpe de Estado de Zuloaga dividió al país, dando con ello inicio a la Guerra de los Tres años o Guerra de Reforma. Los estados de Puebla, Tlaxcala, México y San Luis Potosí apoyaron a los conservadores, mientras que Jalisco, Guanajuato, Querétaro y Veracruz defendieron la Constitución de 1857. Benito Juárez, por mandato constitucional, al ser ministro de la Suprema Corte y tener el cargo de presidente de la República, se reunió en Querétaro con las fuerzas de los estados que apoyaban la legalidad.

En la guerra se enfrentaron dos gobiernos que se pretendían constituidos; Benito Juárez encarnó la legalidad, mientras que el partido conservador identificó su lucha con una cruzada en defensa de la religión y de la Iglesia católica.

El gobierno conservador tenía grandes ventajas sobre el gobierno liberal, en enero de 1858 quedó instalado en la Ciudad de México, y al controlar la capital de la República obtuvo el reconocimiento de facto de las potencias atlánticas; además, el ser encabezado por militares, en un inicio contó con pertrechos de guerra, tropas disciplinadas y experimentados oficiales, en contraste, el gobierno constitucional tuvo que cambiar en varias ocasiones su sede, hasta que se estableció en el puerto de Veracruz, lo que le permitió tener a su alcance los ingresos que proporcionaba la aduana, de los que, sin embargo, pronto hubo que destinar un porcentaje variable al pago de la deuda externa. Los liberales, en su mayoría civiles, comandaban una milicia popular.

En 1858 y 1859 ambos gobiernos buscaron establecer alianzas defensivas: los liberales se acercaron a los Estados Unidos, pero el país vecino tenía pretensiones territoriales sobre la península de Baja California, lo que entorpeció las gestiones diplomáticas, en cambio el gobierno conservador suscribió con España el Tratado Mon-Almonte el 26 de septiembre de 1859, con el cual se buscaba restablecer relaciones diplomáticas. Pero el tratado nunca entró en vigor.

Sin un bando capaz de imponerse militarmente sobre el otro, a principios de enero de 1859 el frente conservador se fracturó; el general Miguel Miramón, joven estadista militar, expulsó de la presidencia al general Zuloaga y asumió el cargo.

El gabinete juarista, aislado y sin el apoyo internacional, estudió la posibilidad de nacionalizar los bienes del clero para cerrar la fuente de recursos que financiaba a los conservadores, suministrar material bélico y amortizar la deuda exterior. La medida no era del todo nueva, en 1833

—como se recordará— el gobierno de Valentín Gómez Farías intentó nacionalizar los bienes eclesiásticos y durante la guerra México-Norteamericana, Gómez Farías, efectivamente, había vendido parte de ellos. El gobierno juarista se dividió en esta materia, pues si bien las ventajas eran muchas, también lo eran los peligros, porque si los liberales no eran capaces de imponer esta medida, se fortalecerían aún más los conservadores, quienes con el apoyo de las potencias atlánticas podrían promover una intervención marítima (Roeder, 1993: 280). Finalmente, el gabinete juarista se vio obligado a decidir porque en los campos de batalla algunos comandantes militares, como Santos Degollado, comenzaron a vender bienes de la Iglesia (Sierra, 1960: 183). Ante los hechos consumados, en julio de 1859 el gobierno constitucional dio a conocer un manifiesto a la nación, con un amplio programa de reformas sociales.

La importancia de este manifiesto, posteriormente conocido como Programa del Partido Liberal, radica en que se propuso expandir el jusnaturalismo y profundizar la reformulación del federalismo que había iniciado el Constituyente. Para hacer efectivas las garantías individuales y para que su aplicación fuera uniforme en toda la República, el Programa consideraba urgente promulgar los códigos civil, penal y mercantil, así como extender la enseñanza básica gratuita porque ésta era "el más seguro medio de hacer imposibles los abusos de poder" (Ocampo, 2009: 121).

Para asegurar los derechos de propiedad y reactivar el comercio se comprometió a garantizar la seguridad de los caminos y poblaciones amagados por la propia guerra civil y el bandidaje. Era urgente reformar la hacienda nacional con el fin de establecer un sistema de impuestos que fomentara la riqueza y, "sobre todo, para crear grandes intereses que se identifiquen con la reforma social". El programa retomó una antigua propuesta que los federales exaltados habían reiterado desde 1833: nacionalizar las fincas y capitales del clero para pagar la deuda interior y exterior, vendiendo las fincas en abonos mensuales para formar pequeños propietarios rurales. Por último, por medio de contratos con empresas particulares se construirían caminos y ferrocarriles para fomentar la circulación de las personas, ideas y mercancías.

Con este programa el motor de la reforma social se trasladó del Congreso al presidente Benito Juárez, quien investido con facultades extraordinarias había establecido una dictadura de facto. Durante la guerra civil las reformas en materia de instrucción, fomento y hacienda

pública fueron postergadas, en cambio el gobierno liberal apuró la reforma a la Iglesia.

El Programa se puso en marcha con la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, que buscaba impedir que los conservadores continuaran financiando la guerra con los préstamos contraídos con la Iglesia, por ello estableció que eran del dominio de la nación los bienes del clero regular y secular. Esta ley tuvo un alcance mucho mayor al separar las competencias de la Iglesia de las del Estado: suprimir las órdenes religiosas regulares y expulsar de la República a los religiosos que continuaran viviendo en comunidad.

Para hacer realidad la separación de la Iglesia del Estado fue necesario expedir una amplia legislación, que retomó los principios y las materias de las Leyes de Reforma. El 23 de julio se publicó la *Ley de matrimonio civil*, que declaró la independencia de la Iglesia y el Estado en asuntos civiles. La *Ley sobre el estado civil de las personas* trasladó al Estado el registro de los nacimientos, matrimonios y fallecimientos, tarea que exclusivamente había desempeñado la Iglesia desde el siglo XVI. Por la dignidad humana con la que debían tratarse "los restos del hombre", la *Ley de cementerios* cesó la administración de éstos a cargo del clero regular y secular el 31 de julio. Un decreto declaró los días que serían festivos, en respeto a las costumbres populares, y se siguieron conservando importantes fechas religiosas. Todas estas disposiciones apuntaban a una misma dirección: los actos bajo tutela eclesiástica quedaron subordinados al poder civil. La religión, así, se convertía en un asunto privado de los ciudadanos.

La ley más importante, promulgada el 4 de diciembre de 1860, instituyó la libertad de cultos, que reprodujo el proyecto que había sido sometido al Congreso Constituyente, y rechazado por éste. El gobierno constitucional buscó que la libertad religiosa fuese igual para todos los cultos; en consecuencia, prohibió a las iglesias y a sus ministros imponer coacción y penas del orden civil en asuntos meramente religiosos; el juramento religioso se sustituyó por la simple protesta de decir verdad en los actos civiles y judiciales; ceremonias religiosas y actos solemnes —tales como procesiones o peregrinaciones— sólo podrían llevarse a cabo fuera de los templos con permiso de la autoridad local; suprimió el tratamiento oficial para dignatarios y corporaciones religiosas e incluso el uso de las campanas fue sometido al reglamento de policía. La obra reformista concluiría en febrero de 1861, una vez restablecida la paz,

con otras dos leyes: el *Decreto sobre libertad de imprenta* y el *Decreto que secularizó a los hospitales y establecimientos de beneficencia*, que mandó que aquellos ubicados en el Distrito Federal fueran dirigidos y sustentados por el gobierno federal.

La guerra civil comenzó a inclinarse a favor de los liberales cuando Juárez logró el reconocimiento de los Estados Unidos en diciembre de 1859, con la firma del Tratado McLane-Ocampo. El Tratado especificó que a cambio del derecho de tránsito a perpetuidad por el Istmo de Tehuantepec —que comunicaría el Golfo de México y el Océano Pacífico— México recibiría en compensación cuatro millones de duros, dos se pagarían una vez ratificado el tratado y los otros dos quedarán en poder del gobierno norteamericano como pago por daños y perjuicios a los ciudadanos del país vecino. Un artículo secreto obligaba a ambos países a intervenir militarmente uno a favor del otro para conservar el orden; en otras palabras, México cedía su soberanía territorial en el Istmo a cambio de que Estados Unidos interviniera a favor de los liberales. El tratado no fue ratificado por el Senado norteamericano, por lo que no entró en vigor (*Tratado*, 1997: 970-973).

Para el gobierno constitucional fue decisivo aplicar las Leyes de Reforma, pues tal y como había previsto el programa del Partido Liberal, efectivamente se logró la separación de la Iglesia, y el gobierno constitucional creó intereses económicos entre la población rural y los sectores urbanos de escasos recursos. Éstos se sumaron al gobierno constitucional al librarse del pago del diezmo, de los servicios que prestaba la Iglesia por los sacramentos (bautizos, matrimonios y defunciones), y porque pudieron comprar pequeños lotes que antes pertenecían a las parroquias.

El 1 de enero de 1861 el gobierno liberal, con Juárez a la cabeza, hizo su entrada triunfal a la Ciudad de México. La victoria liberal no sólo fue militar sino fundamentalmente ideológica. El discurso político de la época, después la historiografía dominante y la educación pública, se encargó de representar a las Leyes de Reforma como una medida radical, pero indispensable para que el Estado reasumiera "toda su potestad" (*Ley...*, 1860: 964).

Poner en práctica la ley fundamental y la normatividad reformista era en sí misma una ardua tarea, pero resultó aún más compleja con una economía estancada por la guerra y el derrumbe de los ingresos de la hacienda pública. Si bien el fin inmediato de la nacionalización de bie-

nes eclesiásticos fue que el gobierno obtuviera recursos para sostener la guerra, éstos pronto resultaron insuficientes porque otra vez se había exagerado la riqueza de la Iglesia.

El gobierno, en julio de 1861 se vio obligado a suspender el pago de la deuda pública y las obligaciones extranjeras durante dos años, en respuesta, tres potencias europeas: España, Inglaterra y Francia, acordaron en la Convención de Londres (1861) intervenir en México con un doble objetivo: cobrar las deudas que el gobierno mexicano tenía con estos países y establecer un protectorado francés. El 17 de diciembre de ese año comenzaron a llegar a la costa de Veracruz fuerzas de mar y tierra. Cuatro meses después y como resultado de brillantes negociaciones diplomáticas del gobierno juarista, Gran Bretaña y España se retiraron, en cambio, las fuerzas de ocupación francesas establecieron una Regencia para organizar el gobierno.

De manera paralela, los conservadores buscaron en varios monarcas europeos protección y un príncipe católico dispuesto a establecer una monarquía constitucional en México. Después de innumerables gestiones consiguieron el apoyo del emperador francés Napoleón III y de un príncipe católico —Maximiliano de Habsburgo—, al que veían como una garantía de estabilidad política y que serviría de barrera a las pretensiones territoriales norteamericanas, pues esperaban que impidiera una nueva invasión estadounidense ya que México estaría protegido por las alianzas defensivas europeas. El gobierno francés se comprometió a dar su apoyo financiero y militar al Imperio mexicano. Poco después, el 10 de abril de 1864, Maximiliano fue proclamado emperador de México en el castillo de Miramar.

El Segundo Imperio y la resistencia republicana

Maximiliano y Carlota desembarcaron, el 28 de mayo de 1864, en Veracruz. Inmediatamente y con el ánimo de pacificar al país, el emperador concedió la amnistía por delitos políticos y recomendó a los gobernadores de los estados una actitud conciliadora hacia los republicanos. Con la idea de desligarse de la influencia del partido conservador, envió fuera del país a los dos generales conservadores más importantes: el general Leandro Márquez con el cargo de ministro plenipotenciario, se desplazó a Constantinopla, y Miguel Miramón salió rumbo a Berlín, Alemania,

a estudiar táctica militar; dos años después volvería para ponerse al servicio de Maximiliano.

El Imperio enfrentó tres graves problemas: las relaciones con la Iglesia, la guerra civil y la hacienda pública.

El Vaticano exigió al emperador que anulara las Leyes de Reforma y suprimiera todo control del Estado sobre la Iglesia; en respuesta, Maximiliano publicó un decreto que exigía la aprobación del emperador para que las bulas, cartas pastorales y breves papales pudieran ser publicadas o ejecutadas (exequátur imperial). En febrero de 1865 Maximiliano promulgó el decreto que estableció la libertad de cultos, aunque el catolicismo se consideró como religión de Estado, y dispuso la revisión de las ventas de los bienes del clero; con ello ratificó la Ley Lerdo. Estas medidas condujeron a un importante distanciamiento entre el Imperio, por una parte, y los conservadores, la Iglesia mexicana y el Vaticano, por la otra.

El Imperio emitió una importante legislación laboral: prohibió el castigo corporal, limitó las horas de trabajo, garantizó el pago al peón y redujo la servidumbre de deudas impuestas por el propietario y trasmitidas de padre a hijo. Con objeto de dar una dirección política y social al país, el emperador promulgó el Estatuto Provisional del Imperio, un código civil, e hizo que la instrucción básica fuera obligatoria, pero la guerra civil impidió que esta legislación progresista entrara en vigor.

Las finanzas del Imperio siempre fueron escasas, por lo que recibió varios empréstitos en 1864 y 1865; pese a ello no contó con suficientes recursos para siquiera pagar regularmente a las tropas francesas. La emperatriz Carlota se trasladó a Europa (1866) para pedirle a Napoleón III que cumpliera con el Tratado de Miramar y para arreglar con el papa los asuntos de la Iglesia, pero no tuvo éxito.

Mientras tanto, el gobierno republicano, con Juárez a la cabeza, inició una presidencia itinerante, y una ciudadanía en armas extendió la guerra popular a pueblos, villas y ciudades.

En 1866 concluyó la Guerra de Secesión norteamericana, lo que permitió a Estados Unidos actuar directamente en favor del gobierno republicano con la movilización de tropas en la frontera; en los primeros meses de 1867 Napoleón III retiró su apoyo militar al Imperio: el cuerpo expedicionario francés, la Legión Extranjera y las legiones austriaca y belga abandonaron el territorio mexicano. Maximiliano se puso al frente de sus pocas tropas para emprender la campaña del interior, pero

pronto fue apresado y el 19 junio de 1867 fusilado en el Cerro de las Campanas (Querétaro) junto con los generales mexicanos Miguel Miramón y Tomás Mejía. La ejecución, a pesar de la oposición de las potencias europeas y otros gobiernos monárquicos, se llevó a cabo como símbolo de que la soberanía nacional es inviolable. El héroe militar, general Porfirio Díaz, entró con su ejército a la capital el 21 de junio, y Juárez lo hizo el 15 de julio. La república había triunfado y con ello se canceló de manera definitiva la opción monárquica.

Hacia la consolidación del orden liberal

Desde la invasión norteamericana de 1847 hasta el triunfo de la República transcurrieron veinte años en que la población prácticamente no conoció la paz; por el contrario, había sufrido guerras civiles y ejércitos de ocupación. El país estaba devastado: la riqueza de la Iglesia, con la que habían contado los liberales para pagar sus proyectos más ambiciosos, se acabó en la guerra; las minas y los campos estaban paralizados; el gobierno federal, como antaño, era incapaz de recaudar impuestos para sostener al Estado; la ruptura de relaciones diplomáticas con Europa, debido a la ejecución de Maximiliano y a la negativa de Juárez de pagar las deudas del emperador, cerraron la posibilidad de obtener créditos en el extranjero; Estados Unidos, que estaba sumido en su propia reconstrucción económica después de la Guerra de Secesión, no podía suplir la pérdida de los mercados y la inversión europeos.

Por lo menos el panorama político era promisorio: la derrota de Napoleón III y la ejecución de Maximiliano eliminaron la amenaza de una intervención europea por largo tiempo; la Iglesia efectivamente perdió la mayor parte de su control económico y político sobre el país; el viejo ejército conservador fue disuelto. Sin duda, para la reconstrucción de la República lo más importante fue que la población civil logró la victoria sobre las tropas expedicionarias europeas, ello politizó a los ciudadanos en armas y fortaleció el nacionalismo, mismo que las élites intelectuales reforzaron con piezas oratorias, historia y una abundante producción literaria para consolidar una identidad colectiva.

La Constitución de 1857 había consolidado la conjunción del federalismo y jusnaturalismo y había establecido la superioridad jerárquica de la federación sobre las entidades federativas, pero el marco institucional

no había cambiado las estructuras del país porque la ley fundamental apenas había estado en vigor por un breve periodo, pues durante la guerra civil se había suspendido y el presidente Juárez había gobernado con facultades extraordinarias.

Al tomar la Ciudad de México y aún como gobierno provisional, Juárez y su secretario de Relaciones Exteriores, Sebastián Lerdo de Tejada, se propusieron reformar la flamante Constitución, porque si bien ésta había logrado fortalecer a la federación, creyeron indispensable fortalecer también al Ejecutivo para que los poderes federales se pudieran imponer sobre los poderes regionales y territoriales. De este modo buscaron instituir un gobierno fuerte, lo que el centralismo no pudo.

Por tales motivos, el gobierno provisional promulgó la *Convocatoria para la elección de supremos poderes* del 14 de agosto de 1867, que proponía que los ciudadanos, al emitir su voto como electores, también votaran en un plebiscito varias reformas constitucionales; la más importante buscaba restablecer el Senado en México. La Constitución de 1857, como se recordará, había suprimido esta institución precisamente para garantizar la supremacía del Congreso sobre el Ejecutivo. Juárez y Lerdo creyeron que el Senado permitiría acabar con la ingobernabilidad que se expresaba en el estallido de frecuentes pronunciamientos, rebeliones y sublevaciones, lo que menguaba la legitimidad de las instituciones políticas.

La *Convocatoria* rompió la alianza de guerra que los diversos grupos liberales (el llamado partido liberal) habían formado para enfrentarse al Segundo Imperio. Unos se inclinaban por un presidente disminuido —como lo había establecido la carta magna—, otros preferían su fortalecimiento. Las divergencias se expresaron en el proceso electoral de 1867 para elegir a los tres poderes federales. Contendieron por la Presidencia de la República Juárez y Díaz; en torno a este último se agrupaban sus bases militares, periodistas, abogados y exdiputados constituyentes que creyeron que el general podría garantizar la Constitución.

En los comicios Juárez resultó electo presidente constitucional, pues continuaba siendo el líder que contaba con mayor prestigio por su tenaz lucha contra los conservadores y en contra del Segundo Imperio, en las mismas elecciones se eligieron diputados federales, en las que ganaron escaños representantes de ambos grupos políticos.

El Congreso acordó no contar los votos del plebiscito, pero el grupo juarista presentó una iniciativa de ley que proponía reformar la ley fun-

damental para restablecer la segunda cámara, así se inició un largo debate parlamentario que duró casi siete años.

Pese a la adversidad, el gobierno de Juárez logró poner en marcha el Programa del Partido Liberal dado a conocer durante la Guerra de Reforma. Mantuvo importantes libertades políticas: la prensa no fue perseguida y se registró una animada vida parlamentaria pocas veces conocida en la historia de México. Expandió la educación pública y para ello disminuyó el gasto corriente del gobierno, lo que le permitió invertir en la instrucción básica, de modo que en 1857 había en el país 2 424 escuelas primarias y secundarias públicas; en 1874, dos años después de la muerte de Juárez, habían aumentado a 8 103 (Katz, 1994: 165). La Escuela Nacional Preparatoria, fundada en 1868 y basada en los principios positivistas, fue el centro que impulsó la modernización educativa. Otro importante logro fue la promulgación del Código Civil en 1870. Así, una legislación uniforme dio certeza a los ciudadanos sustituyendo un conglomerado de disposiciones virreinales a las que se añadía una jurisprudencia discrecional y, en ocasiones, contradictoria, que había regido al México independiente (*Código,* 1997: 1053).

El mayor fracaso del gobierno republicano fue su incapacidad para instituir un elemento nuclear del proyecto liberal: una sociedad de pequeños propietarios, proyecto que se vio frenado por la política de reconciliación nacional, los conflictos regionales y las demandas campesinas e indígenas por tierras.

Para reconciliar al país después de una prolongada guerra civil, por una parte ofreció en 1870 una amplia amnistía para aquellos que habían trabajado en el gobierno de Maximiliano, lo que permitió que éstos volvieran a desempeñar cargos públicos; por otra parte, aplicó con prudencia las Leyes de Reforma; en consecuencia, la Iglesia comenzó a fortalecerse poco a poco.

El gobierno republicano no pudo resolver las demandas de tierras de los campesinos e indígenas, por el contrario, como parte de su política de reconciliación y para evitar enfrentamientos con los hacendados tanto liberales como conservadores, el Ejecutivo devolvió grandes propiedades a los terratenientes y permitió que ejercieran un poder casi ilimitado en sus regiones. Por los mismos motivos, el gobierno tampoco mejoró las condiciones del peón, por lo que continuó siendo frecuente que en las haciendas hubiera cárceles privadas, se administraran castigos corporales y que los hijos heredaran las deudas de sus padres, pues

en el centro y en el sur del país el peonaje por deudas, que se había iniciado en el siglo XVIII, se convirtió en el principal mecanismo para asegurar que las haciendas contaran con mano de obra.

Los pueblos sufrieron una nueva presión: el licenciamiento de las tropas, pues el gobierno juarista disolvió al ejército conservador y redujo el ejército liberal de 80 mil efectivos a sólo 18 mil (Katz, 1994: 165). Estos viejos soldados regresaron al campo incrementando la tradicional disputa entre haciendas y pueblos por los recursos: tierras, aguas y bosques. Sin encontrar apoyo en el gobierno juarista, sus demandas se expresaron en rebeliones locales, y en ocasiones, al sumarse a las resistencias de corte confederalista, estallaron rebeliones que alcanzaron dimensiones regionales.

Pese a que el Programa del Partido Liberal había prometido garantizar la seguridad de las personas y sus propiedades en los caminos, con el fin de facilitar el comercio el gobierno no pudo controlar el bandidaje durante la República Restaurada. Los bandidos asaltaban a las diligencias en los caminos, atacaban las grandes propiedades y los convoyes de las minas cargados de oro y plata. Los grupos de bandidos estaban formados por peones que se habían fugado de las haciendas, campesinos insatisfechos y veteranos de guerra. Juárez organizó una fuerza policiaca llamada "los rurales", que poco logró.

La falta de solución a la demanda por tierras condujo a que estallaran innumerables rebeliones, las más importantes fueron las siguientes: en el estado de Chiapas, los chamulas, organizados en un movimiento religioso, se levantaron en armas (1869); los mayas, después de las Guerras de Castas (1847-1853), lograron establecer un Estado independiente al sur de Yucatán, que resistió hasta 1901; las incursiones de los "indios bárbaros" en Chihuahua, Sonora y Coahuila, que se habían iniciado en 1831, se incrementaron porque los colonos estadounidenses los empujaban hacia el suroeste; en Chalco, cerca de la Ciudad de México, Julio López, influido por el socialista Plotino Rhodakanaty, invitó a los campesinos a levantarse contra los terratenientes locales (1868), y aunque fueron derrotados lograron que no se aplicara la Ley Lerdo por muchos años; Manuel Lozada, en el territorio de Tepic, estaba en armas desde la Revolución de Ayutla; su base de poder eran los pueblos indios a los que había devuelto las tierras que las haciendas habían absorbido. Los yaquis en Sonora habían logrado mantener una larga resistencia al dominio español; en el siglo XIX establecieron alianzas con las diversas faccio-

nes regionales, pero en 1870 buscaron recuperar las fértiles tierras del Valle del Yaqui, que consideraban suyas.

En el norte las colonias militares fueron reforzadas y se establecieron nuevas para defenderse de las incursiones de los indios bárbaros. Por su parte, los hacendados dieron armas y entrenaron a sus peones para formar milicias privadas. Así, en el norte se desarrolló una alianza entre los hacendados y los campesinos contra los apaches. Sin embargo, estas milicias campesinas no lograron controlar la frontera con Estados Unidos.

El incremento de las rebeliones tuvo un grave efecto: aumentó la dependencia que el gobierno tenía hacia al ejército; éste, como antaño, era un conglomerado de tropas, cada una dirigida por un comandante local diferente con diversos grados de lealtad hacia el gobierno central. Pero el nuevo ejército que se formó con los ciudadanos armados que combatieron la intervención francesa mostró una notable diferencia: aunque dio forma a nuevos tipos de caudillismo militar, no alcanzó la cohesión necesaria para formar una corporación que exigiera antiguas prerrogativas de corte pactista.

El gobierno juarista, para someter las insurrecciones, pronunciamientos y rebeliones, recurrió a los mecanismos institucionales: la suspensión de garantías individuales y el estado de sitio. La Constitución permitía que el presidente, con la aprobación del Congreso de la Unión, suspendiera las garantías individuales y se le otorgaran facultades extraordinarias para legislar en materia de Guerra y Hacienda, con ello se establecía una dictadura por tiempo limitado. El estado de sitio a una entidad política rebelde implicaba también que se suprimieran las autoridades electas y que asumiera el mando político y militar una persona designada por el presidente; aunque no era una facultad expresamente otorgada al Ejecutivo, fue muy frecuente durante la República Restaurada.

El uso, y el frecuente abuso, de las facultades extraordinarias desprestigiaron a Juárez; incluso exconstituyentes como León Guzmán afirmaron que Juárez impedía el ejercicio de la democracia, el desarrollo de los principios constitucionales y de las instituciones (Guzmán, 1976: 36-42). Este descrédito favoreció que se incrementara la oposición de los grupos confederalistas, quienes vieron confirmado su temor a que el fortalecimiento del Ejecutivo restringiera las libertades públicas e invadiera la soberanía de las entidades federativas.

Nuevas elecciones habrían de celebrarse en 1872; contendieron por la Presidencia Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz. Este último, te-

miendo un resultado desfavorable en los comicios y apoyado en una amplia coalición de corte confederalista, se levantó en armas con el Plan de La Noria en 1871. El Plan afirmó que Juárez con frecuencia había violado la soberanía de los estados y la libertad del sufragio popular e impedido que el Poder Judicial atendiera las demandas de justicia de la población; en consecuencia, el Plan propuso que el presidente de la República no pudiera reelegirse.

Pese a que en la rebelión de La Noria se enfrentaron dos proyectos políticos distintos: el federalista-presidencialista, frente al jusnaturalista-confederal, el motivo de la rebelión pronto desapareció, pues el 18 de julio de 1872 Juárez falleció. Su sucesor, según la Constitución, era el presidente de la Suprema Corte, Sebastián Lerdo de Tejada. Éste de inmediato convocó a elecciones —tal y como lo establecía la ley—, las que se llevaron a cabo en octubre de 1872. Él mismo resultó electo y logró derrotar militarmente a Díaz.

El nuevo presidente expropió las propiedades de la Iglesia, expulsó a la Compañía de Jesús y a las órdenes monásticas, excepto a los carmelitas porque atendían a los enfermos en los hospitales; en el mismo año se promulgó la ley orgánica del artículo 130 constitucional, que se mantuvo vigente hasta la última década del siglo XX, la cual prohibió toda presencia oficial en actos de culto; al clero se le prohibió el uso de vestimenta distintiva fuera de los templos e iglesias y el juramento religioso para instrumentos públicos fue sustituido por la promesa de decir verdad.

En respuesta, a principios de 1875 estalló un pronunciamiento en Michoacán, acaudillado por Abraham Castañeda y Antonio Reza; su Plan de Nuevo Urecho exigía se suprimiera la ley fundamental de 1857. La revuelta popular se extendió rápidamente por el Bajío, pero pronto los rebeldes fueron sometidos. De este modo concluyó el último movimiento del siglo XIX que resistió la formación de un Estado laico.

El mayor logro político del gobierno de Lerdo fue restablecer el Senado. El largo debate parlamentario permitió que las posiciones antagónicas se acercaran para dar forma a una institución con características distintas a los senados que antes se habían instituido en México. El Senado de 1874 no era una cámara alta —como en Inglaterra o como en las Constitución de 1836—, sino una cámara colegisladora, con iguales funciones en la formación de leyes y con igual jerarquía que la Cámara de

Diputados, por lo tanto los requisitos para elegir a los legisladores eran los mismos, excepto porque para ser senador se exigió tener 30 años cumplidos y para diputado sólo 25.

La reforma constitucional transformó las facultadas de la Cámara de Diputados; a ésta correspondieron los asuntos de "interés popular", esto es, le tocaba decidir sobre el contingente de sangre y los impuestos con los que los ciudadanos contribuían para sostener al Estado; en cambio, al Senado, como representante del conjunto de la federación, competía normar las relaciones con otros países.

Si el Constituyente se había preocupado por fortalecer al Legislativo para que éste pudiera ejercer sus funciones de control al Ejecutivo, el debate parlamentario permitió que el Congreso extendiera su vigilancia a los actos de todos los altos funcionarios de la nación: senadores, diputados, magistrados de la Suprema Corte, secretarios de despacho, gobernadores y presidente de la República. La Cámara de Diputados podía acusarlos e instruir el proceso, y al Senado competía dictar la sentencia. Aunque entre 1868 y 1874 los juicios políticos fueron frecuentes, siempre se absolvió o exoneró a los acusados porque el Ejecutivo logró influir en los comicios seleccionando a los candidatos y con ello conservó una mayoría gobiernista en el Congreso.

Entre 1867 y 1874 se registraron alrededor de 24 sublevaciones acaudilladas por caciques locales y con el apoyo de uno de los poderes de los estados (Hernández, 2002: 294). Ante esta realidad, los legisladores reconocieron la necesidad de que una institución se encargara de restablecer el orden constitucional cuando los poderes públicos se sublevaran contra la federación, competencia que adquirió el Senado. La cámara federal fue restablecida el 16 de septiembre de 1875, una vez que se llevaron a cabo las elecciones para senadores.

Las rentas patrimoniales registraron un nuevo impulso con una más agresiva expropiación de los bienes que habían pertenecido al clero, con lo que el erario público obtendría un total de 23 millones de pesos (Carmagnani, 2010: 366).

Durante el gobierno de Lerdo de Tejada fue posible avanzar en un aspecto fundamental del Programa del Partido Liberal: la reorganización de las finanzas públicas. El secretario de Hacienda, Matías Romero, consolidó el control del gasto federal, que en el periodo 1867-1881 se redujo de 80.3 a 42.1% del gasto total. Así se liberaron recursos que se destinaron al pago de la deuda pública y al subsidio de empresas que comenza-

ron a modernizar las comunicaciones, ferrocarriles, puertos y líneas de navegación (Carmagnani, 2010: 365-367).

El Programa había señalado un problema nodal del federalismo mexicano: diferenciar las rentas que pertenecían a los gobiernos de los estados de las que pertenecían al gobierno nacional. El problema se remontaba al pacto federal de 1824, que estableció una precaria hacienda federal que dependía únicamente de las aduanas que cobraban los aranceles al comercio y de las exiguas aportaciones de los estados, mientras que éstos controlaron la mayor parte de los impuestos. La incapacidad del gobierno para pagar los créditos privados obtenidos en el extranjero había determinado la dinámica de las relaciones internacionales con las potencias europeas durante la primera mitad del siglo XIX.

El Programa reprodujo el mismo principio instituido en la Constitución de 1857, que había reformulado el federalismo mexicano: a las entidades federativas correspondían los ingresos obtenidos con los impuestos indirectos, mientras que a la federación le tocaban los impuestos directos sobre las personas, propiedades, industrias y establecimientos. El principio descansaba en que siendo el gobierno federal el que debía atender los gastos y obligaciones de la nación, éste tenía derecho a recaudar impuestos que gravaran a todos sus habitantes; mientras que los estados sólo gravaban a sus territorios porque sólo atendían los gastos de éstos (Ocampo, 2009: 128).

Entre 1867 y 1881 se registró un importante incremento en la recaudación fiscal federal con la creación del impuesto del timbre, las rentas patrimoniales y las tasas que gravaban los nuevos servicios: correos, telégrafos y, posteriormente, ferrocarriles y puertos. El impuesto del timbre era un impuesto indirecto cuya recaudación federal se justificó por gravar el consumo. Las rentas patrimoniales fueron los recursos obtenidos con la venta de los bienes que habían pertenecido al clero regular y secular; la alienación de algunos servicios públicos urbanos (tranvías y ferrocarriles urbanos), y a los que se añadiría en 1883 la venta de tierras baldías (Carmagnani, 2010: 365-367).

La reforma hacendaria y el crecimiento económico que comenzó a registrarse en la República Restaurada fueron posibles por los cambios institucionales que se venían operando en el país desde la Constitución de 1857. Ésta garantizó las libertades económicas y las Leyes de Reforma crearon una esfera privada de la economía frente a las corporaciones del Antiguo Régimen, impulsando una creciente privatización de la propie-

dad corporativa. La política de fomento a la infraestructura económica tuvo un positivo efecto político: los estados y la federación encontraron ahí mecanismos de cooperación.

De manera simultánea se empezaron a registrar las consecuencias negativas de la privatización. Si bien durante la Guerra de Reforma y gracias a la Ley Lerdo los jornaleros efectivamente pudieron adquirir tierras de la Iglesia, con frecuencia no pudieron pagarlas, por lo que éstas pasaron a manos de los hacendados, propiciando así una mayor concentración de la propiedad. La misma ley prohibió que las corporaciones civiles tuvieran propiedades, por lo que los municipios y pueblos comenzaron a perder sus tierras. Privados de recursos esenciales, cada vez fue más difícil para los pueblos alimentar a su población, por lo que empezaron a expulsarla. Los campesinos que se vieron obligados a migrar buscaron trabajo en las ciudades, en la incipiente industria y en las pocas obras públicas, aunque fundamentalmente encontrarían oportunidades en el despoblado norte del país.

El clima político parecía propicio para que Lerdo pudiera reelegirse en las elecciones de 1876, porque logró pacificar la rebelión de Díaz y la mayor parte de los levantamientos campesinos e indígenas; pudo inaugurar en 1873 la primera línea férrea que conectaba a la populosa Ciudad de México con Veracruz, el principal puerto del país, lo que expresaba que la vida económica paulatinamente volvía a animarse. El residente cosechaba también una creciente oposición debido a su política hacia la Iglesia, a la privatización de las tierras corporativas y a los frecuentes conflictos entre los poderes regionales y el gobierno federal.

En 1876 Díaz se levantó de nuevo en armas, en esta ocasión cobijado con el Plan de Tuxtepec, que acusaba al gobierno de Lerdo de Tejada de violar sistemáticamente el sufragio y la soberanía de los estados; en efecto, frente a los conflictos regionales el Senado usó, por primera vez, sus facultades para reorganizar a los estados declarando desaparecidos los poderes en Jalisco (1875) y en Nuevo León (1876). Ambas entidades tradicionalmente se habían inclinado por el confederalismo y en los comicios locales fueron electos como gobernadores Ignacio Vallarta y Jerónimo Treviño, respectivamente, hombres fuertes de esas regiones y connotados porfiristas. La resolución de la cámara federal fue muy criticada por los senadores porfiristas, quienes indicaron que esta institución se había extralimitado, pues la desaparición de poderes anuló las elecciones locales. Además, poco después Lerdo declaró a estas entida-

des en estado de sitio, por lo que estos dos casos se convirtieron en referente que la oposición utilizó para afirmar que el presidente fortalecía a la federación a costa de la soberanía de los estados.

Mientras el Congreso calificaba las elecciones presidenciales, José María Iglesias, presidente de la Suprema Corte de Justicia, declaró que los comicios eran ilegales porque no se habían llevado a cabo en todo el país, pues por lo menos nueve entidades estaban en estado de sitio a consecuencia de la rebelión tuxtepecana. No obstante, el 26 de octubre de 1876 el Congreso declaró a Lerdo presidente constitucional. Iglesias desde Salamanca, Guanajuato, lanzó un manifiesto que anunció que el 1 de diciembre de 1876 él asumiría provisionalmente el poder ejecutivo para convocar a elecciones. Varios estados lo secundaron. Lerdo tuvo que salir al exilio. Poco después Díaz derrotó a Iglesias.

El general oaxaqueño, al triunfo de la rebelión tuxtepecana estableció un gobierno provisional el 23 de diciembre de 1876. Para controlar el escenario político nacional, Díaz aprovechó las elecciones para gobernadores para ratificar las alianzas suscritas durante la rebelión, así fue frecuente que los comandantes militares designados durante la lucha armada se convirtieran en gobernadores constitucionales. Además, dos sublevaciones "lerdistas", en 1878 y 1879, fueron violentamente reprimidas.

El principio de no reelección había sido la principal promesa del Plan de Tuxtepec, por lo que en 1878 se reformó la Constitución para incluirlo, pero sólo prohibió la reelección consecutiva del presidente y los gobernadores, lo que alentó a los más diversos grupos políticos para contender por la presidencia y por las gubernaturas.

En 1879 cinco candidatos aspiraban a la presidencia: el general Manuel González; Ignacio Vallarta, presidente de la Suprema Corte y apoyado por las legislaturas de Jalisco, Michoacán y Colima; el general Trinidad García de la Cadena, gobernador de Zacatecas. Contendían también el general Ignacio Mejía, exsecretario de Guerra de Lerdo, y Manuel María Zamacona, que en ese momento se desempeñaba como representante del gobierno mexicano en Washington.

Otra vez el cambio de poderes —como en todo Estado cuyas instituciones no están plenamente consolidadas— amenazaba la estabilidad del sistema político. La fragilidad institucional se evidenció con nuevos conflictos de poderes y en la multiplicación de rebeliones indígenas, las más importantes se desarrollaron en Tamazunchale, San Luis Potosí; en

Yucatán con los mayas de Chan Santa Cruz; los apaches invadieron algunas poblaciones en la frontera; y en el Distrito de Tepic, pese a que Lozada había sido fusilado por el gobierno de Lerdo, la rebelión continuaba con algunas gavillas.

Tres conflictos de poderes se registraron: Puebla (1878), Sonora (1878) y Colima (1879). Para el Senado no fue fácil emitir su resolución, pues temía que nuevamente su intervención fuera calificada como violación a la soberanía de los estados; en el caso poblano el Senado se declaró incompetente, porque ni el gobernador ni la legislatura solicitaron su intervención, como lo exigía la ley; en el conflicto sonorense la cámara federal evaluó la situación un año después, una vez que el conflicto había desaparecido y el presidente había restablecido la paz con fuerzas federales; únicamente declaró desaparecidos los poderes del estado de Colima.

El Senado elaboró una interpretación del texto constitucional que a la postre limitaría sus competencias: para intervenir era necesario que estallara un conflicto armado o un golpe de Estado, pues de otra manera podría considerarse como una violación a la soberanía del Estado en cuestión. Más aún, los representantes federales acordaron que si el congreso estatal o el gobernador sobrevivieran en el poder en un conflicto local, el Senado no sería ya competente para intervenir en las cuestiones de esa entidad federativa. Efectivamente, en los tres casos la cámara federal apoyó al poder que se había impuesto y de este modo su facultad para mediar entre los grupos enfrentados o someter a uno de ellos tendió a ser ejercida por el presidente, ya fuese con tropas federales o a través de prácticas informales. Díaz como el caudillo militar que era, fue el mediador por excelencia entre sus antiguos compañeros de armas y, por lo mismo, pudo labrarse un espacio como árbitro informal, por encima de las restringidas competencias que le otorgaba la Constitución.

El cambio de poderes había sido cuidadosamente trabajado desde 1878 con diversas estrategias que Díaz aplicó conforme a las circunstancias: apoyó a los oficiales tuxtepecanos que le eran leales favoreciendo que fueran electos como gobernadores; formó nuevas alianzas con los hacendados, a los que les permitió que continuaran aumentando sus propiedades con la venta de las tierras de las corporaciones y apropiándose de terrenos no cultivados y comunales; anuló las bases regionales de los candidatos a la Presidencia —en particular las de Ignacio L. Vallarta, magistrado—, para lo cual le fue útil la autolimitación del Senado.

Más importante aún fue que empezó a ensayar una nueva articulación de los intereses de ciertos grupos de poder regional con la federación, otorgándoles concesiones de ramales del ferrocarril y obras públicas, recurso que con frecuencia se utilizó en los decenios de 1880 y 1890 para integrar las élites políticas.

Las estrategias fueron eficaces: el general Manuel González fue electo por una inmensa mayoría, en unos comicios que se desarrollaron pacíficamente, lo que era una prueba elocuente de que en la República Mexicana las instituciones se obedecían —según pudo afirmar el presidente del Congreso, Vicente Riva Palacio, en la toma de posesión del nuevo presidente.

El gobierno del general González (1880-1884) marca el cierre de un ciclo. Desde su programa electoral anunció un proyecto integral para construir una economía nacional, entendida como un espacio político coherente transformado por el Estado cuyas actividades se dirigen a una misma dirección (Carmagnani, 1994: 25). Su gobierno se caracterizó por una activa intervención del Estado que promovió la apertura de México con nuevas relaciones políticas y comerciales; para impulsar la colonización y la inversión de capitales extranjeros formuló nuevos códigos y leyes reglamentarias que se observaron a lo largo y ancho de la República. No obstante, formar un mercado nacional implicó disminuir las competencias que la Constitución había conferido a los estados y fortalecer a la federación.

El crecimiento económico, fruto del flujo de inversiones extranjeras, propició que se modificara el equilibrio entre los estados y la federación a finales del decenio de 1880. La administración central quedó encargada de regular la actividad minera y el mercado de tierras, antes facultades de los estados, y adquirió una nueva competencia: la regulación de las sociedades de crédito.

A lo largo de la década de 1880, con el fortalecimiento de la federación, el Congreso paulatinamente perdió sus facultades de control del Ejecutivo, de conciliación entre la administración central y los estados, y de negociación y compromiso entre los distintos sectores de la sociedad; en cambio el presidente fue convirtiéndose en el árbitro de los principales espacios políticos, clave que explica la larga permanencia en el poder de Porfirio Díaz: 1884-1911.

Conclusiones

En el periodo 1824-1846 los actores políticos se enfrentaron en una búsqueda por una forma de gobierno que fuera adecuada para el país: unos optaron por el federalismo y otros preferían un gobierno central fuerte; en esa disputa, se definía también el papel que habrían de desempeñar las antiguas corporaciones en la sociedad republicana.

Sin duda, el hecho más traumatizante durante el periodo estudiado fue la invasión norteamericana. El temor a que el país desapareciera por completo radicalizó las posiciones políticas. Durante la guerra un congreso constituyente de corte federalista puso en vigor la Constitución de 1824 y la enmendó con el Acta de Reformas, que propuso fortalecer los poderes federales sobre los estatales convirtiendo a la federación en la garante de los derechos naturales del hombre y los derechos políticos de los ciudadanos. Poco después, Lucas Alamán organizaría el partido conservador con el propósito de restablecer el centralismo, "conservar la religión" así como los fueros y prerrogativas de la Iglesia católica, y hacer frente a la política expansionista norteamericana.

Por un breve periodo los conservadores pudieron influir sobre el general Antonio López de Santa Anna, quien estableció una dictadura militar (1853-1855), e intentaron que fuese un tránsito hacia un gobierno monárquico. Un liberalismo popular cobijado con el Plan de Ayutla (1854) restableció el orden constitucional y convocó a un congreso constituyente que dio forma a la ley fundamental de 1857. Esta constitución logró establecer un nuevo federalismo que fortaleció a los poderes federales para que garantizaran los derechos del hombre y del ciudadano contra las arbitrariedades de los poderes regionales.

Un rasgo distintivo de la historia mexicana frente a los procesos iberoamericanos fue la promulgación de las Leyes de Reforma, cuya importancia radica en que estrechó la relación de la ciudadanía con el Estado y perfilaron un Estado laico. A éste habría de oponerse la Iglesia y el Partido Conservador, que logró establecer un protectorado francés en México.

Fueron ciudadanos armados los que defendieron la soberanía nacional. Este hecho fue un catalizador de otros procesos profundos que se venían gestando en el país: el tránsito de súbdito a ciudadano, la afirmación del ser republicano, y con ello se amplió la participación política de los sectores populares. No menos importante fue que la guerra contra la

intervención francesa afirmó una identidad mexicana. La ejecución del emperador Maximiliano (1867) dio inicio a la República Restaurada (1867-1876), periodo en que confluyen tres procesos fundamentales: la consolidación de un orden liberal y del federalismo y la definitiva separación de la Iglesia católica del Estado, que cimentaron el carácter de la nación mexicana contemporánea.

1867 es el año que marca la transformación hacia un efectivo federalismo mexicano que permitió establecer nuevos mecanismos de cooperación entre los estados (asiento de los poderes regionales) y la federación, ello permitiría superar el extremo conflicto que había caracterizado la vida política del México independiente; en el marco institucional, este encuentro pudo ponerse en marcha al entrar en vigor la Constitución de 1857. No obstante, el Ejecutivo se propuso reformar la ley fundamental para establecer un nuevo equilibrio entre los estados y la administración federal. La institución que sirvió a este propósito fue el Senado de la República como el organismo que representaba los intereses de los estados, al tiempo que quedó encargado de intervenir en caso de conflicto extremo al interior de las entidades federativas.

Fue durante la República Restaurada cuando la federación pudo reorganizar los ingresos, ello favoreció una nueva cooperación entre la administración central y los estados, pues el fortalecimiento de la primera permitió una relativa estabilidad política que, aunada a la recuperación económica, se expresaría en un paulatino incremento de la población y en un mayor dinamismo en la modernización de las ciudades, aunque ésta propiamente no se desarrollaría hasta finales del decenio de 1880.

La joven nación pudo reconfigurar su política internacional como parte del proceso de consolidación de la soberanía del Estado mexicano. A finales del decenio de 1870 se delimitó la frontera con Guatemala, Estados Unidos reconoció el gobierno de Díaz y pronto se transitó a una relación bilateral. Los linderos con el país vecino del norte fueron definidos. Los países sudamericanos multiplicaron acuerdos y tratados —de carácter bilateral— con el fin de estrechar el intercambio comercial.

Más difícil fue normalizar la política exterior con las potencias, pues España, Gran Bretaña y Francia con la caída del Segundo Imperio y con el fusilamiento de Maximiliano, rompieron relaciones diplomáticas con México. España restableció relaciones en 1871, pero con las otras dos naciones no se dio hasta las décadas de 1880 y 1890, cuando se suscri-

bieron nuevos acuerdos sobre la deuda externa que permitirían un importante flujo de inversiones.

Al finalizar el periodo el saldo era sumamente positivo: México había logrado constituir un sistema político estable con la reformulación del federalismo, los signos de recuperación económica eran visibles, su soberanía estaba consolidada, lo que le permitía integrase a la dinámica internacional con flujos mercantiles y de inversiones al tiempo que se reforzaba una pujante identidad nacional.

Bibliografía

Alamán, Lucas (1986), *Historia de México* (5 vols.), México, Instituto Cultural Helénico / Fondo de Cultura Económica.

Arroyo García, Israel (2011), *La arquitectura del Estado mexicano: formas de gobierno, representación política y ciudadanía, 1821-1857,* México, Instituto Mora / Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Carmagnani, Marcello (1993), "El federalismo liberal mexicano", en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil y Argentina,* México, Fidecomiso de Historia de las Américas / El Colegio de México / Fondo de Cultura Económica.

——— (2010), "La economía pública del liberalismo. Orígenes y consolidación de la hacienda y del crédito público, 1857-1911", en Sandra Kuntz Ficker (coord.), *Historia económica general de México. De la Colonia a nuestros días,* México, El Colegio de México/Secretaría de Economía, pp. 353-375.

Cartas dirigidas al Exmo. Sr. General Presidente de la República D. Antonio López de Santa Anna por el General D. Mariano Arista y sus contestaciones, Fondo Reservado Lafragua, UNAM (documento 395).

Código Civil del 8 de diciembre de 1870 (1997), en César Navarro, *Segunda sección: entre el paradigma político y la realidad. La definición del papel internacional de México y los conflictos entre liberales y conservadores, 1824-1876;* Gloria Villegas Moreno y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords. grales.), *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana, enciclopedia parlamentaria,* México, Instituto Federal Electoral / Instituto de Investigaciones Legislativas-LVI Legislatura Cámara de Diputados / Miguel Ángel Porrúa.

Guzmán, León (1976), "Solicitud ante el Senado (1878)", en *León Guzmán*, pp. 36-42, México, Senado de la República, LII Legislatura (compilación y estudio preliminar de Manuel González Oropeza y Antonio Martínez Báez).

Hamnett, Brian (1994), "Faccionalismo, constitución y poder personal en la política mexicana, 1821-1854: un ensayo interpretativo", en Josefina Zoraida Vázquez, *Interpretaciones de la Historia de México. La Fundación del Estado Mexicano*, México, Nueva Imagen, pp. 75-109.

Hernández Chávez, Alicia (2002), *México, una breve historia contemporánea. Del mundo indígena al siglo* XX, México, Fondo de Cultura Económica.

——— (2005), *Monarquía-república-nación-pueblo*, Zacatecas, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología/Universidad Autónoma de Zacatecas.

——— (2012), "La Guardia Nacional en la construcción del Orden Republicano", en Alicia Hernández Chávez, *Las fuerzas armadas mexicanas. Su función en el montaje de la República*, México, El Colegio de México (serie Antologías), pp. 25-52.

Katz, Friedrich (1994), "La República Restaurada y el Porifiriato", *Ensayos mexicanos*, pp. 159-246, México, Alianza Editorial. (Raíces y Razones).

Kuntz, Sandra (2010), "De las reformas liberales a la Gran Depresión, 1856-1929", *Historia económica general de México. De la Colonia a nuestros días*, pp. 305-352, México, El Colegio de México / Secretaría de Economía.

Lempérière, Annick (2003), "De la República corporativa a la nación moderna, México (1821 1860)", en Antonio Annino y François-Xavier Guerra, *Inventando la Nación. Iberoamérica en el siglo* XIX, pp. 253-284, México, Fondo de Cultura Económica.

Ley sobre la libertad de cultos del 4 de diciembre de 1860 (1997), en César Navarro, *Segunda sección: entre el paradigma político y la realidad. La definición del papel internacional de México y los conflictos entre liberales y conservadores, 1824-1876;* Gloria Villegas Moreno y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords. grales.), *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana, enciclopedia parlamentaria*, México, Instituto Federal Electoral/Instituto de Investigaciones Legislativas-LVI Legislatura Cámara de Diputados / Miguel Ángel Porrúa.

Lira, Andrés (2003), "El estado liberal y las corporaciones en México", en Antonio Annino y François Xavier Guerra, *Inventando la Nación. Iberoamérica en el siglo XIX*, pp. 253-284, México, Fondo de Cultura Económica.

Luna Argudín, María (2006), *El Congreso y la política mexicana (1857-1911)*, México, Fideicomiso Historia de las Américas / El Colegio de México / Fondo de Cultura Económica.

Luna Argudín, María y Reynaldo Sordo Cedeño (2012), "La vida política", en María Luna Argudín (coord.), *México: la construcción nacional, 1830-1880*, vol. II (México en la historia contemporánea) (dir. Alicia Hernández Chávez), Madrid, Taurus / Fundación Mapfre, pp. 33-85.

Manifiesto constitucional del Estado Libre y Soberano de México a sus habitantes, Toluca, 31 de mayo de 1834, Fondo Reservado Lafragua, UNAM (documento 305).

Mora, José María Luis (1986), *México y sus revoluciones*, 3 vols., México, Instituto Cultural Helénico / Fondo de Cultura Económica.

O'Gorman, Edmundo (1969), *La supervivencia política novohispana: reflexiones sobre el monarquismo mexicano*, México, Conductores Mexicanos / Centro de Estudios de Historia de México.

Ocampo, Melchor (2009), "El gobierno constitucional a la Nación" (programa del Partido Liberal), *Escritos Políticos*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, pp. 112-142.

Otero, Mariano (1987), "Voto particular", en José Barragán Barragán (comp. e introd.), *Mariano Otero*, México, Senado de la Republica, LIII Legislatura.

Roeder, Ralph (1993), *Juárez y su México*, México, Fondo de Cultura Económica.

Sierra, Justo (1960), *Juárez, su obra y su tiempo*, México, Editora Latino Americana.

Sordo Cedeño, Reynaldo (1994), "El Congreso y la formación del Estado-nación en México, 1821-1855", en Josefina Zoraida Vázquez, *Interpretaciones de la historia de México. La fundación del Estado mexicano*, México, Nueva Imagen, pp. 132-143.

——— (1997), "México en armas, 1846 1848", en Josefina Zoraida Vázquez y Reynaldo Sordo, en *Defensa de la patria*, México, Archivo General de la Nación, pp. 21-130.

Tena Ramírez, Felipe (1988), "Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el día 5 de febrero de 1857", en *Leyes fundamentales de México 1808-1987,* México, Porrúa.

Tratado McLane-Ocampo (1997), en César Navarro, *Segunda Sección: entre el paradigma político y la realidad. La definición del papel internacional de México y los conflictos entre liberales y conservadores, 1824-1876;* Gloria Villegas Moreno y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords. grales.), *Leyes y Documentos Constitutivos de la Nación Mexicana, enciclopedia parlamentaria,* México, Instituto Federal Electoral / Instituto de Investigaciones Legislativas-LVI Legislatura Cámara de Diputados / Miguel Ángel Porrúa.

Vázquez, Josefina Zoraida (1997), "Una injusta invasión, 1846 1848", en Josefina Zoraida Vázquez y Reynaldo Sordo, en *Defensa de la Patria,* México, Archivo General de la Nación.

——— (2003), "Una difícil inserción en el concierto de las naciones", en Antonio Annino y François Xavier Guerra, *Inventando la Nación. Iberoamérica en el siglo XIX,* pp. 253-284, México, Fondo de Cultura Económica.

Vázquez, Josefina Zoraida (coord.) (1994), *La fundación del Estado mexicano,* México, Nueva Imagen.

Zarco, Francisco (1987), *Historia del Congreso Constituyente de 1857,* México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

LA FORMACIÓN DE UN RÉGIMEN AUTORITARIO A TRAVÉS DE LA REVOLUCIÓN, 1880-1929

*Nicolás Cárdenas García**

En 1880 Porfirio Díaz terminó su primer periodo presidencial y entregó pacíficamente el cargo al general Manuel González, uno de sus más cercanos seguidores. Con ello cumplía su compromiso de no reelegirse, pero pronto fue claro que no deseaba retirarse a la vida privada. En 1884 volvió a la presidencia, sin oposición alguna, y continuó en el cargo hasta 1911, cuando la revolución encabezada por Francisco I. Madero lo obligó a renunciar. A partir de ese momento el país entró en un periodo de gran conflicto político; el régimen liberal autoritario porfirista fue derribado pero no fue fácil encontrarle sustituto. Para 1917, los revolucionarios norteños triunfantes habían logrado establecer un nuevo marco para el juego político (la Constitución de 1917), a la vez que un gobierno viable. Sin embargo, la nueva coalición dominante y las nuevas estructuras políticas tardaron varios años en consolidarse.

La década de 1920 fue un periodo en que los actores políticos lucharon por ocupar posiciones de mando en el nuevo orden a base de ensayo y error en tanto afinaban nuevas reglas. El proceso duró unas dos décadas, pues aún para 1930 estaba inconcluso. El paso institucional más firme en ese sentido fue la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, y Calles fue su máximo dirigente de facto, pero no formalmente. Esa misma dualidad se presentó también en la Presidencia de la República, donde el jefe del ejecutivo fue de hecho dominado por Elías Calles, convertido en "Jefe Máximo" de la familia revolucionaria.

* Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

El nuevo régimen, cobijado por el amplio manto liberal pero con tintes de dirección estatista, era muy distinto del construido por Díaz. Había permitido el ingreso de nuevos actores, como obreros, campesinos y clase media, en la vida política, pero dirigida por una amplia coalición de correligionarios de clase media de los estados de la república, orientados por una mentalidad reformista y jacobina. Con motivo del largo proceso de pacificación y también para paliar los efectos de la gran depresión de 1929, el nuevo Estado adoptó rasgos autoritarios y centralizadores. En parte ello tenía que ver con que durante esos cincuenta años se había construido un conjunto de instituciones y normas estatales que hacían posible tanto el control social como la ejecución eficaz de las decisiones de gobierno en gran parte del territorio. Ese impulso centralizador de las relaciones políticas se expresó en una mayor integración nacional, que en el caso de México se enfrentó a una poderosa y persistente oposición de fuerzas regionales de diverso sello, que deseaban preservar atribuciones políticas, e incluso económicas y sociales, sin las cuales el Estado nacional no podía ser considerado como tal.

El final de la política decimonónica. La transición de Manuel González

La elección presidencial de 1880, en la que se enfrentaron Justo Benítez, Vicente Riva Palacio, Manuel María Zamacona, Ignacio Vallarta, Trinidad García de la Cadena y Manuel González, resultó bastante agitada a pesar de saberse que el presidente Díaz auspiciaba la candidatura de González, quien había sido clave para el triunfo de la rebelión y quien tenía fama de "hombre resuelto, emprendedor, franco y leal" (Cosío, 1998: 112). Sin embargo la crítica periodística sacó a relucir su pasado conservador y documentó agresiones de la policía a sus seguidores en Guanajuato y León. En la jornada electoral hubo desórdenes y denuncias de fraudes, de modo que hubo asimismo distritos electorales sin resultados claros, y el presidente Díaz debió intervenir para determinar la composición de la décima legislatura, la que por norma elegía al presidente de la República, y así garantizar la victoria de Manuel González.

Después de entregar el gobierno a González, a finales de 1880, Porfirio Díaz se mantuvo activo en política. Si bien había promovido una

reforma que impedía la reelección inmediata del presidente y los gobernadores (abril de 1877), ocupó sucesivamente los cargos de secretario de Fomento, magistrado suplente de la Suprema Corte de Justicia, gobernador de Oaxaca y senador por ese mismo Estado. Al mismo tiempo, en noviembre de 1881, en lo que Daniel Cosío Villegas llama el "primer brote aristocrático ostensible de la vida mexicana desde la caída del Imperio" (Cosío, 1983: 587), contrajo matrimonio (había enviudado poco antes) con Carmen Romero Rubio, de escasos 17 años, hija del pudiente abogado y político Manuel Romero Rubio. Así sellaba una alianza con una parte significativa de la facción perdedora en 1876, a la vez que enviaba una señal de acercamiento a la Iglesia, pues la boda fue oficiada por el arzobispo de México, Pelagio Antonio de Labastida. La nueva primera dama era profundamente católica y su padre, ahora suegro de Díaz, en ese momento senador, fue cabeza del grupo político que más tarde sería conocido como los "Científicos", y él mismo sería secretario de Gobernación a partir del segundo periodo presidencial de Díaz.

La presidencia de Manuel González (1880-1884) puede ser considerada con justicia como el último de los gobiernos de la era política nacida con la restauración de la república (1867), que se distinguió por la movilización de nuevas generaciones políticas, por la competencia entre las diversas facciones liberales, por un Congreso que tuvo una vida propia, por un cierto equilibrio entre poderes, y la circulación de una prensa beligerante y pronta para el debate ideológico. González buscó, en ese contexto, ampliar la política de conciliación y fortalecer al mismo tiempo su posición entre las facciones, de las cuales la más poderosa era la porfirista. En esas tareas se rodeó del apoyo de importantes caciques o potentados regionales que seguían siendo imprescindibles para el control político. Por ejemplo, al frente de la Secretaría de Guerra se desempeñaron sucesivamente los dos hombres fuertes del estado de Nuevo León, Jerónimo Treviño y Francisco Naranjo, mientras que en Gobernación estuvo los cuatro años Carlos Díez Gutiérrez, quien construía un emporio personal en San Luis Potosí, y en Justicia despachó desde 1882 Joaquín Baranda, el personaje más influyente de Campeche y Yucatán. Además, Luis Terrazas, el potentado de Chihuahua, nuevamente ocupó el puesto de gobernador de ese estado durante los cuatro años.

La presencia de caudillos y caciques en la vida política, aún con sus privilegios y poderes, permitió que el poder central se extendiera considerablemente. Con una reforma en 1882 el presidente de la Suprema

Corte de Justicia dejó de ser sustituto del presidente en caso de falta, lo que resultó decisivo para la progresiva subordinación del poder judicial. Además, mediante las facultades que le permitían intervenir en las disputas internas de los estados, González resolvió en 1882 la intensa y larga pugna en Jalisco entre los seguidores de Ignacio Vallarta y los porfiristas. El comandante militar del Estado, Francisco Tolentino, apoyó las reñidas elecciones de una legislatura que sesionaba fuera de su recinto oficial, lo cual empujó a que el gobernador Fermín González Riestra, de la facción de Ignacio Vallarta, renunciara al cargo y el senado declarara desaparecidos los poderes en mayo de ese año. El presidente González nombró entonces gobernador provisional a Pedro Landázuri, quien convocó a nuevas elecciones, en las que triunfó el general Francisco Tolentino, perteneciente a los fieles de Tuxtepec (como se conocía al plan con el que Porfirio Díaz accedió a la presidencia en 1876). Este mecanismo de emplear a los comandantes de zona militar contra gobernadores desafectos permitió controlar y disminuir la fuerte base de poder que tenían ciertos caciques o potentados estatales, como era el caso de Ignacio L. Vallarta en Jalisco, quien dimitió poco después como presidente de la Suprema Corte de Justicia.

En el estado norteño de Sonora, González se deshizo del incómodo Carlos R. Ortiz, a pesar de que se reclamaba porfirista, y colocó de nuevo en el gobierno al general tuxtepecano Luis E. Torres en la primavera de 1883; con esto evitó que se fortaleciera el grupo opositor de José María Maytorena. En Zacatecas, sitio minero y geográficamente estratégico pues era un nudo comunicante entre las dos costas y el norte-sur de la república, arregló el asesinato del opositor más poderoso de Díaz, el general liberal federalista Trinidad García de la Cadena. En Puebla comenzó a minar el poder regional de Juan N. Méndez al sustituirlo como gobernador por el general Rosendo Márquez, fiel seguidor de Porfirio Díaz.

Durante el periodo de González el poder del Estado logra ordenar, controlar y coordinar los esfuerzos de los diversos actores económicos y políticos. Por un lado, los ferrocarriles (que en este cuatrienio alcanzaron los cinco mil kilómetros de extensión) movilizaron al ejército federal y su bastimento, a los agentes del gobierno, y gente de todo rango por motivos de trabajo o traslado a nuevos domicilios. El ferrocarril, unido al telégrafo y teléfono, permitió hacer presente al gobierno federal en las principales capitales y numerosas villas y pueblos. Por el otro, con códi-

gos como los de Procedimientos Penales, Comercio, Minería, Postal y Civil, algunas disposiciones como el uso obligatorio de la gramática de la Real Academia en las escuelas públicas, el patrocinio de obras históricas y la creación del panteón de hombres ilustres, podía establecer las reglas, normas e incluso los símbolos mediante los cuales los individuos y las colectividades interactuaban en muy diversos campos. Las disposiciones sobre comercio, minas, pesos y medidas, en especial, proporcionaron la certidumbre jurídica necesaria para que florecieran las inversiones y la era industrial en México. Entre la paz que se afianzaba y la certeza derivada de esas nuevas normas, aparecieron en esos años ferrocarriles y tranvías, bancos, empresas y negocios de todo signo y origen. Más importante aún, las élites políticas participaban de esos negocios. Lo único que ensombrecía el panorama era la invasión de las tribus bárbaras del norte (entre ellos los apaches), pero ahora había dinero para equipar a las fuerzas auxiliares de Luis Terrazas, que consiguieron un triunfo decisivo contra Victorio y sus apaches en Tres Castillos, cerca de la frontera con Texas, en octubre de 1880, con lo que se afianzó la posición de Terrazas como el hombre indispensable en Chihuahua.

La nueva generación gobernante

Fue en esta etapa cuando se conformó el equipo de gobierno que acompañaría a Díaz en los siguientes periodos presidenciales. Entre ellos destacaron Ignacio Mariscal en Relaciones Exteriores; Joaquín Baranda en Justicia e Instrucción, y el general Carlos Pacheco, viejo camarada de armas de Díaz y González, quien dirigió Fomento. Mariscal había sido destacado juarista, pero también era el mejor talento diplomático disponible, razón por la cual González y Díaz lo integraron a su equipo de gobierno; Baranda había sido lerdista y tenía una base de poder regional en Campeche; Pacheco, en cambio, era de los fieles compañeros de armas de Díaz. Esta integración del gabinete expresaba así la política de reconciliación de la gran familia liberal, y anunciaba a la vez que los talentos técnicos y administrativos tenían un lugar en el nuevo régimen, más allá de su signo político de origen. Todo indicaba que la política de facción, o bando faccioso, tal como se había practicado hasta ese momento, perdía importancia. No había ya banderas políticas que oponer a los evidentes logros de los gobiernos de Tuxtepec; cada vez había me-

nos caudillos a quienes seguir, y probablemente todos tenían algo que perder en revueltas que cada vez contaban con menos probabilidades de triunfo. Los políticos que en 1880 pretendían tener la estatura suficiente para disputar la presidencia a Manuel González cayeron en desgracia o desaparecieron; los sobrevivientes de la era reformista estaban en el gobierno o en el congreso, escudados en el nuevo consenso desarrollista, de crecimiento ordenado y pacífico. Y tanto Díaz como González, a pesar de las ansias beligerantes de sus partidarios, no tenían interés en enfrentarse. De hecho, por esos años un grupo de jóvenes liberales, entre los que destacaba Justo Sierra, emprendieron una crítica del liberalismo doctrinario: argumentaron la necesidad de un gobierno fuerte que evitara tanto nuevas revoluciones como la anarquía, y propusieron reformas legales para "conformar" a la Constitución con la realidad social del país. Tales reformas incluían aumentar el periodo presidencial a seis o siete años, dar al presidente poder de veto sobre el Congreso, así como derecho para presentar alternativas de ley, el cambio en la línea de sucesión (que en ese momento recaía en el presidente de la Suprema Corte de Justicia) y la inamovilidad de los jueces de la misma. Finalmente, pretendían restringir aún más el derecho al voto, a fin de que sólo pudieran ejercerlo quienes supieran leer y escribir y tuvieran una "profesión honesta". Ciertamente la Constitución del 57 había establecido el derecho de sufragio masculino general, pero sólo para la primera de las dos rondas electorales en la que se elegía a quienes en la segunda ronda eran los verdaderos electores. De cualquier modo tal propuesta era sintomática del nuevo rumbo ideológico. Aun cuando tales reformas no se aceptaron en ese momento y sólo gradualmente algunas fueron implementadas, el hecho de que se presentaran indica, como dice Hale, el fuerte consenso existente por la reconciliación nacional, aunque ello implicara revestir su liberalismo con ideas "teóricamente hostiles al término mismo" (Hale, 2002: 107-108)

La era porfiriana

> Ya hemos realizado infinidad de derechos que no producen más que miseria y malestar en la sociedad. Vamos a ensayar ahora un poco de tiranía, pero tiranía honrada, a ver qué resultados produce.
>
> Francisco G. Cosmes, *La libertad*,
> 11 de octubre de 1878

El mismo presidente González confirmaba en 1882 que no veía a otro hombre, fuera de Díaz, con las virtudes necesarias no sólo "para mantener la paz en la república, sino también para apoyar sus instituciones" (Garner, 2003: 101). Eso explica que a finales de 1883, por primera vez en muchos años, sólo hubiera un candidato a la presidencia. Además, este candidato no consideró necesario aceptar su candidatura expresamente ni presentar un programa, a pesar de que se formaban clubes para apoyarlo en el país y la mayor parte de los periódicos y las élites promovía su regreso a la presidencia.

Porfirio Díaz volvió a la silla presidencial el 1 de diciembre de 1884, en medio de una oleada de críticas a Manuel González por el manejo de las finanzas públicas, el dispendio en la política de subvenciones, el crecimiento de la deuda y el gasto ostentoso del ejecutivo. De hecho, aunque González había negociado un acuerdo sobre la deuda inglesa, la decidida oposición de algunos diputados, de la prensa y de manifestaciones callejeras que dejaron un saldo de varios muertos y heridos, no pudo hacerlo aprobar por la Cámara de Diputados en el mes de noviembre. Díaz, hay que decirlo, defendió a su predecesor, pero también parece haber aprovechado ese ambiente de tensión y la indignación popular para debilitar la posible supervivencia de una facción gonzalista. En un episodio largo y confuso se dio entrada en la Cámara a una propuesta para formar un gran jurado que enjuiciara, primero, al secretario de Hacienda y al tesorero de la nación salientes, y luego, al presidente González y a Ramón Fernández (gobernador del Distrito Federal) por presuntas irregularidades en el gasto público, si bien al cabo de tres años se determinó que no había elementos para procesarlos. En realidad, la acusación parece haber servido para mantener a González al margen de la política nacional, así como para debilitar a sus partidarios. En el futuro debió conformarse con gobernar Guanajuato, y con las protestas de

amistad de su viejo compañero de armas, cada vez más firme en la presidencia.

A diferencia de lo que ocurrió en su primer periodo, la estabilidad fue el rasgo sobresaliente en los gabinetes presidenciales de Díaz a partir de 1884. En el segundo periodo no hubo un solo cambio de secretario, los seis que iniciaron cubrieron los cuatro años: Ignacio Mariscal en Relaciones, Manuel Romero Rubio en Gobernación, Manuel Dublán en Hacienda, Joaquín Baranda en Justicia e Instrucción, Pedro Hinojosa en Guerra, Carlos Pacheco en Fomento y el general José Ceballos en el gobierno del Distrito Federal. De todos ellos, sólo Pacheco acompañaba a Díaz desde las épocas de guerra y sólo Pedro Hinojosa carecía de una filiación política en la época de la lucha entre facciones. Los demás tenían diversos orígenes políticos, pero se trataba de hombres pragmáticos dispuestos a participar en la nueva era, de poca política y mucha administración.

La estabilidad de los gabinetes de Díaz ha sido destacada como uno de los rasgos negativos de su largo gobierno, pues indicaría una escasa movilidad respecto a este importante grupo de cargos. En efecto, en contraste con su primera presidencia, en los 26 años que corren entre 1884 y 1910 las secretarías de Estado fueron ocupadas sólo por 23 personas, y los pocos cambios se debieron a la muerte del titular (habrá que recordar que estas secretarías fueron seis hasta julio de 1891, cuando se creó la de Comunicaciones y Obras Públicas, mientras que en julio de 1905 se estableció una más, la de Instrucción Pública). Sin embargo, es posible hacer algunas observaciones al respecto. La primera es que dicha estabilidad expresa la conformación de un equipo de gobierno, con un proyecto compartido de desarrollo nacional. La divisa "poca política y mucha administración", siempre citada con fines peyorativos, se impuso en buena parte porque condensaba el rechazo de la práctica heredada de las primeras décadas de vida independiente, cuando los grupos formados alrededor de un caudillo, escudados en algún tipo de referencia ideológica doctrinaria, en realidad se disputaban los puestos políticos como un botín y una fuente de patronazgo. Se trataba de un rechazo, pues, a la política como agitación y subversión del orden, que el propio Díaz conocía muy bien.

En la práctica, la política administrativa de los gobiernos de 1884 en adelante, a la vez que disminuyó considerablemente la competencia abierta por el poder, estableció orden y continuidad administrativa en

las políticas públicas, es decir, reglas, instituciones y procedimientos institucionales. Ello implicó que la legitimidad del régimen se estabilizara de modo un tanto ambiguo, pues gran parte del andamiaje dependía de la relación personal con Díaz. Con el tiempo el régimen adquirió una marcada rigidez, manifiesta en la discrecionalidad con que se tomaban muchas decisiones de orden político.

El cierre y la conversión del sistema en un régimen autoritario, es decir en un régimen en el que la coalición dirigida por Díaz y sus allegados limitaba la participación política y centralizaba las principales decisiones al margen de los procedimientos e instituciones legales, fue un mecanismo bastante aceptado hacia 1888. Para lograrlo, Díaz tuvo que desarrollar un cuidadoso equilibrio entre los grupos que inevitablemente se formaban a su alrededor y entre los que actuaban regional o localmente. En general trató de no otorgar demasiado poder a ninguno de ellos, así como de tener a la mano alternativas o contrapesos en todos los estamentos. Y si bien a muchos les negaba en algún momento poder político, en general trataba de favorecer a todos los miembros de la clase política: generales, gobernadores, caudillos o caciques, con prerrogativas económicas y sociales. Esta estrategia, por supuesto, requirió tanto del patronazgo como de la intervención en los procesos de selección de los cargos de representación popular, a pesar de las banderas democráticas con las que llegó al poder. A esa práctica personalista del poder ayudó, sin duda, su pragmatismo político, pues en el fondo no era un hombre de ideas. Según uno de sus muchos biógrafos, Díaz estaba convencido de que las "clases directivas" de México temían en realidad a la miseria, "no a la opresión, no al servilismo, no a la tiranía", por lo que, en el fondo, no les importaría que el gobierno fuera cada vez más fuerte, centralizado y enérgico, si al mismo tiempo garantizaba orden y desarrollo (Bulnes, 1920: 39).

En los decenios ochenta y noventa, por tanto, un objetivo central fue proseguir la tarea de controlar, desactivar o eliminar la dominación caudillista o caciquil de los hombres fuertes de provincia, como en los casos de Luis Terrazas en Chihuahua, Jerónimo Treviño en Nuevo León, los caciques de la sierra poblana —Juan N. Méndez y Juan F. Lucas— o el envejecido pero influyente caudillo Trinidad García de la Cadena en Zacatecas. Todos eran distintos, pues reflejaban la diversidad mexicana provincial, pero lo interesante es que Díaz pudiera lograr ese control con un uso limitado de violencia. En el caso del gobierno de Chihuahua, su

primer enviado, el general Carlos Pacheco, tuvo poco éxito, en parte porque al mismo tiempo se desempeñó como secretario de Fomento en su gabinete, y atendió muy poco los asuntos locales. Lo importante es que en 1887 por fin encontró un candidato, Lauro Carrillo, que fue aceptado tanto por el grupo de Terrazas como por el propio Pacheco, a quien Díaz no quería hacer del todo a un lado. Tan bueno resultó el arreglo que, como escribiera un cronista de la jornada electoral, el orden asombroso y admirable en que transcurrió su elección "no se atrevió a interrumpirlo un solo votante" (Cosío, 1972: 64). Cuando murió Pacheco, en 1892, Díaz aprovechó para enviar un nuevo gobernador, el general Miguel Ahumada, quien manejó mejor el equilibrio de fuerzas, de modo que no dejó el puesto hasta 1902, año en que fue enviado a gobernar Jalisco. Lo notable es que Terrazas regresó al gobierno en 1903, aunque fue sustituido muy pronto por su yerno y asociado Enrique Creel. Ello indica que Díaz no pudo terminar con este grupo, que a su capital político inicial agregó una enorme fortuna económica. En Nuevo León, de manera semejante, Bernardo Reyes fue designado gobernador con la misión de someter a los generales Francisco Naranjo y Jerónimo Treviño a finales de 1885, y al hacerlo fue premiado por Díaz con su permanencia en la gubernatura. En todo caso, al finalizar el régimen, cuando Reyes cayó en desgracia, Treviño fue de nuevo designado comandante de la tercera zona militar, que incluía Nuevo León, con la encomienda de vigilarlo. En Puebla, el general Mucio P. Martínez, enviado a suceder a Márquez en 1893, estableció un gobierno duro e impopular hasta 1911. En Zacatecas, el general Jesús Aréchiga y el gobernador Morfín Chávez urdieron el asesinato del viejo general García de la Cadena, tal vez uno de los caciques liberales más incómodos de esta época, en octubre de 1886.

El problema real era que, una vez desaparecidos los antiguos caudillos de la época liberal, a pesar del empeño de Díaz por evitar que los jefes militares y los gobernadores se quedaran en un solo lugar y, por tanto, generaran intereses, apoyos y vínculos en ellos, aparecieron nuevos hombres fuertes en los estados: en Nuevo León el propio Reyes, en Campeche Joaquín Baranda, en Sinaloa Francisco Cañedo, en Veracruz Teodoro Dehesa, en San Luis Potosí Carlos Díez Gutiérrez, José Vicente Villada en el Estado de México, Próspero Cahuantzi en Tlaxcala, Abraham Bandala en Tabasco, en Sonora el triunvirato Torres, Izábal y Corral. Todos ellos permanecieron en el poder por mu-

chos años, pero no todos podían presumir de los logros o la eficacia administrativa que se alcanzaban en el gobierno nacional. Peor aún, descuidaron el papel de intermediarios que los caciques desempeñaban muchas veces frente a los pueblos y comunidades. El descontento de las élites y los sectores medios locales contra ellos era cada vez más notorio, de modo que la disputa por las gubernaturas fue en muchos casos la oportunidad de expresar la oposición al sistema, sin abjurar de la filiación porfirista. Eso ocurrió en el Estado de México en 1892, en Yucatán en 1898 y 1906, en Oaxaca en 1902 y en Nuevo León en 1903. El caso más importante fue el de Coahuila, pues en las elecciones de 1905 y 1909 la oposición presentó candidatos que recibieron un importante respaldo popular. Dos futuros presidentes, Francisco I. Madero y Venustiano Carranza, ya se encontraban en las filas opositoras. En fin, los triunfos de los candidatos oficiales en Sinaloa y Morelos en 1909 fueron ya muy poco convincentes. La otra estrategia fue insistir en la política de conciliación, pero ampliándola ahora a la Iglesia, así como a los miembros de lo que podría llamarse la aristocracia mexicana y a los poseedores de grandes fortunas. Ante la primera se relajó el cumplimiento de las Leyes de Reforma y se cerró los ojos ante la recuperación del poder de la Iglesia en distintas actividades sociales y particularmente en el campo, mientras que a los segundos se les otorgaron paulatinamente puestos no sólo decorativos en las cámaras sino incluso posiciones importantes de gobierno local. Uno de los casos más notables fue el de Guillermo de Landa y Escandón, quien en 1894 fue diputado por el distante estado de Chihuahua, era presidente municipal de la Ciudad de México a finales de siglo y finalmente gobernó el Distrito Federal (un cargo designado por el presidente) de 1903 a 1911. Es posible que la acentuación de este componente oligárquico en el régimen después de 1900 haya contribuido al deterioro de su legitimidad, sobre todo porque, cuando hubo que hacer cambios en los gobiernos locales, cada vez más miembros de las clases privilegiadas llegaban a ellos. Por ejemplo, en Sinaloa fue elegido Diego Redo, en Yucatán el magnate Olegario Molina, Enrique Creel en Chihuahua y en Morelos Pablo Escandón. El problema no es que fueran muy ricos, sino que, a diferencia de la generación de Tuxtepec, e incluso de la generación de los Científicos (de la que hablaremos más adelante), no habían tenido que hacer una carrera política o militar dentro del campo liberal para llegar a esos puestos.

Al mismo tiempo hubo cambios en la relación del poder ejecutivo con la prensa. Ante la ausencia de partidos políticos, los periódicos habían funcionado hasta ese momento como vehículos tanto para la expresión como para la organización misma de los diversos grupos políticos, por lo que se trataba, en gran medida, de periódicos de corte doctrinario que ventilaban, incluso con exceso, los problemas nacionales y los sucesos políticos, a pesar de que no tenían demasiados lectores. Además, eran espacios donde usualmente iniciaban y se mantenían vivas las carreras políticas. Por ello, es importante anotar tres medidas que transformaron definitivamente el carácter de los grandes periódicos. La primera fue la decisión del presidente González, tomada al final de su periodo, de excluir a los periodistas del procedimiento de juicio por jurado popular; la segunda fue retirar los subsidios del gobierno a los periódicos liberales más o menos independientes, y la tercera fue la aparición de una prensa moderna centrada en los hechos, con grandes tiradas y bajos precios, simbolizada en *El Imparcial*, que empezó a publicarse en 1896. Todo ello, más una dosis de represión selectiva después de 1884, hizo que la prensa perdiera importancia y talante crítico, y que la vida política pareciera aún más apacible y sosa. No sorprende, así, que al resurgir la protesta en el siglo XX se encauzara en periódicos pequeños, marginales, efímeros y de circulación limitada.

Con el rechazo oficial hacia la actividad política, la representación y la participación fueron seriamente limitadas, tanto en lo que se refiere al voto libre como a la asociación y a la competencia por los cargos de representación popular. A partir de 1884, como ha subrayado François-Xavier Guerra, lo que existió fue una "ficción democrática", es decir, se cumplió religiosamente con los plazos y las formas legales en todas las elecciones: nacionales, estatales o municipales, pero en realidad pocas veces se elegía en los comicios, puesto que normalmente había candidatos "oficiales". De hecho, las listas de candidatos al Senado y a la Cámara de Diputados, así como las de gobernadores, jefes políticos y aun algunos presidentes municipales, se confeccionaban bajo la atenta mirada de Díaz en una negociación continua con los principales implicados. Una vez conocida la voluntad presidencial, las autoridades simplemente vigilaban el cumplimiento burocrático del proceso electoral, que era de carácter indirecto: los votantes elegían a los electores, quienes elegían al candidato ganador. Dada la escasa ilustración e interés de los votantes, ello no era muy complicado; en el mejor de los casos implicaba la for-

malidad de abrir casillas y recibir votos que no podían alterar la decisión tomada, y en el peor, como en alguna elección de Nuevo León, los presos de la cárcel local se encargaban de llenar las papeletas. Un testigo describía el proceso en un pueblo pequeño de Tabasco, Cunduacán, como sigue: se sacaba una gran mesa familiar, se cubría con un sarape de lana y sobre ella se tendían los montones de boletas que llenaban tranquilamente un grupo de vecinos sentados alrededor, sin necesidad de tropas para mantener el orden. "A la gente vieja no le importa la consigna; parece hasta contenta de que haya paz y trabajo en abundancia, y ni la suplantación de firmas hecha a guisa de travesura la conturba; una de las víctimas, músico, ha sonreído al descubrir la superchería: '¡Ajá, bribones!', ha dicho solamente a los de la mesa, que celebran el caso con risas" (Guerra, 1988, I: 40).

El resultado más visible de esta práctica, ya se sabe, fue la reelección como un fenómeno común en todas las administraciones de gobierno, lo que limitaba extremadamente la movilidad política (en diciembre de 1890 se había reformado la Constitución para permitir la reelección indefinida). Más allá del presidente, hubo gobernadores que ocuparon el cargo casi de manera vitalicia. Peor aún, algunos pasaban de un gobierno estatal a otro sin importar que fueran o no oriundos o residentes del mismo, y en algunas entidades se rotaba el gobierno entre los miembros de una familia. Igualmente, la tasa de renovación de diputados y senadores era muy baja; por ejemplo, en 1892 fue de 35% entre los diputados y de 37% en 1900. En el caso de los senadores, en 1906 se renovó apenas el 16%. De hecho, hubo quien, como Francisco Bulnes, fue reelegido 15 veces como diputado, en ocasiones por un distrito de la lejana Baja California (lugar que probablemente nunca visitó), en otras por Michoacán o Morelos. Otros se enteraban de su triunfo por los periódicos, y hubo quien resultó elegido en tres escaños distintos en la misma jornada electoral. Como escribe Cosío Villegas, la confección de las listas de legisladores llegó a hacerse con un "desenfado irritante" (Cosío, 1972: 421). En parte porque los puestos de diputado y de senador se utilizaban como una señal de que se gozaba del favor del presidente, pues cada vez había menos debate o una actividad legislativa autónoma. Otra parte de las curules se negociaba con los gobernadores y se usaba para que los grupos en el poder tuvieran una representación en el centro del país. En fin, también estos puestos eran utilizados para premiar a las élites de la *intelligentsia* o para otorgar cómodos puestos de retiro.

El problema central que se han afanado en resolver los historiadores sobre este periodo es, entonces: ¿cómo se logró conservar el orden y la estabilidad en esos 26 años, sin competencia y con participación y movilidad escasas? Mucho tiempo se apeló a la hipótesis del palo y la zanahoria, que finalmente destacaba la capacidad coercitiva del régimen. Sin embargo, los análisis de las instituciones monopolizadoras de la violencia legal en el periodo, el ejército y la policía rural, han mostrado que se trataba de cuerpos pequeños, poco profesionales, con escasa motivación de servicio y lucha. El ejército permanente, según estos cálculos, no habría pasado de unos 26 000 efectivos (Hernández Chávez, 1989: 287; Ramírez, 2006: 39 y 45), mientras que la policía rural nunca pasó de unos 2 500 miembros. El truco, explica Paul Vanderwood, consistía en dar la impresión de fortaleza y de estar por todas partes; "la paz porfiriana fue al mismo tiempo un estado mental y un hecho físico" (Vanderwood, 1982: 63).

La élite y la burocracia del Estado

Ese estado mental era una especie de consenso, una legitimidad, una aceptación por parte de los ciudadanos con algún tipo de capital económico, social o cultural, del derecho a gobernar de Porfirio Díaz y su grupo, al menos hasta finales del siglo XIX. Los fundamentos de tal aceptación, sin embargo, son varios. El primero que se ha destacado convincentemente en los estudios sobre la época es la consecución real del orden y el progreso, lo que en la práctica, para la gente de la época, quería decir que se había acabado con las revoluciones o pronunciamientos, que se habían limpiado los caminos de bandoleros, y que por todas partes había signos visibles de que México se convertía en un país moderno. Hay que enfatizar que esos logros visibles del Porfiriato fueron posibles, al menos en parte, por la existencia de una eficiente burocracia en las distintas dependencias de gobierno. En la Secretaría de Fomento, por ejemplo, esa actividad la realizó un grupo de ingenieros, encabezados por Manuel Fernández Leal, topógrafo y agrimensor, y Leandro Fernández, ingeniero civil, geógrafo y ensayador, ambos ex directores del Colegio de Minería.

En el caso de los médicos, el personaje clave fue Eduardo Liceaga, amigo y facultativo personal del presidente Díaz. En una acertada deci-

sión, fue nombrado en 1885 presidente del Consejo Superior de Salubridad, organismo dependiente de la Secretaría de Gobernación, pero que funcionó con bastante autonomía y paulatinamente se convirtió en el rector del sistema de salud pública de la época. Otro grupo fue el de los intelectuales dedicados a la labor de extender la educación superior en México, entre los que destacaban Gabino Barreda (un amigo íntimo del subsecretario Manuel Fernández Leal), Justo Sierra, José María Vigil, Manuel Flores y Porfirio Parra. En este caso particular, muchos de ellos eran "positivistas", seguidores de Augusto Comte, quienes al final lograron predominar sobre los liberales doctrinarios en el campo educativo. A pesar de ello, ambos grupos coincidían en que, si bien parecía necesario en ese momento el empuje del Estado, la educación superior debía mantener su integridad corporativa, y mediante ella, protegerse contra la caprichosa intervención del gobierno. En fin, aunque el poder judicial había perdido poder político, en cambio había ampliado sus alcances a todo el territorio y se había vuelto más profesional. Eso hablaba, muy claramente, de la constitución de campos específicos en que el saber especializado implicaba la adquisición de cierto poder político y social. De hecho, sin estos grupos de profesionales es imposible comprender buena parte de la labor institucional y legal del régimen porfirista, que se difundió a través de escuelas, asociaciones, congresos y revistas especializadas. Pero, tal vez más importante aún, esta labor fue codificada en un sistema legal que ordenaba la acción estatal y privada en muy numerosos dominios, para hacerla racional y predecible. Se trató de los códigos Sanitario, Postal, de Minería, así como de las leyes de Instrucción Primaria Obligatoria, de Aguas de Jurisdicción Federal, de Colonización y Terrenos Baldíos, de la Renta del Timbre y de Expropiación, entre muchas otras. Para esta burocracia especializada, de la que dependía cada vez más el edificio del México moderno, los vínculos con el presidente Díaz eran en buena medida de tipo impersonal, casi podríamos decir institucionalizados, aun cuando en algunos casos se mezclaban con una relación amistosa. Se trataba de gente cuya labor y cuyas lealtades parecían orientadas por ideales cívicos de raigambre liberal. En todo caso, es posible que la actitud de Díaz ante ellos fuera ambivalente, pues cuando Manuel Fernández Leal dejó la Secretaría de Fomento, en 1903, designó como nuevo titular al viejo general Manuel González de Cosío (nacido en 1836), quien en su desempeño como presidente municipal de la Ciudad de México, secretario de Comunicaciones y de Goberna-

ción, no había mostrado mayor interés por el desarrollo y la actividad científica. Lo mismo ocurrió en Justicia e Instrucción Pública, pues cuando renunció Joaquín Baranda en 1901, un liberal ilustrado promotor de la educación y la cultura, puso en su lugar a un viejo tuxtepecano, Justino Fernández, el último sobreviviente de los constituyentes de 1857 (había nacido en 1828) y director de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, cargo que desempeñaba cuando murió en 1911. Ciertamente habrá que reconocer que, al crearse la Secretaría de Instrucción Pública, en 1905, colocó al frente de la misma a uno de los más grandes intelectuales de la época, Justo Sierra.

Es necesario aclarar que buena parte de estos profesionales no eran ni positivistas ni miembros del grupo que pasó a la historia con el mote de "los Científicos", integrado por Rosendo Pineda, Justo Sierra, Francisco Bulnes, Pablo Macedo, Joaquín Casasús, José Yves Limantour, Manuel Flores, Roberto Núñez y Miguel Macedo. En realidad, aparte de Sierra y Flores, los miembros del grupo de los Científicos no se dedicaron a la educación, sino a la abogacía, al periodismo, a las finanzas y a la política. En esos terrenos su ascenso fue el de una generación nueva (en 1880 tenían entre 21 y 34 años), aquella que ya no vivió ni padeció los años de las luchas de facción y la intervención extranjera. Todos concluyeron sus estudios (de Derecho, principalmente) en la década de 1870, y, por tanto, comenzaron su carrera profesional y política ya en la era de Porfirio Díaz. Aunque generalmente se les ubica como grupo político en 1892, cuando formaron la Unión Liberal y propusieron diversas reformas constitucionales, en realidad todos se habían labrado una carrera política previa de manera más o menos independiente, ya fuera en la Cámara de Diputados, en el gobierno del Distrito Federal y la Ciudad de México, o en comisiones de finanzas u obras públicas. Varios de ellos también habían alcanzado una reputación académica o intelectual a través de sus cursos o del periodismo: se trató del ascenso de una tecnocracia ilustrada en el gobierno. También algunos mantuvieron bufetes jurídicos desde los cuales asesoraban y representaban a diversos hombres de negocios, labor en la que se enriquecieron ostensiblemente. Cuando llegó Limantour a la Secretaría de Hacienda, culminaba en realidad un largo e intenso trabajo político y administrativo de 15 años. Luego lo siguieron como subsecretarios Núñez, Pineda y Sierra en otras dependencias.

Lo cierto es que Porfirio Díaz hacía "política", y mucha, para convertirse en el hombre necesario y el árbitro supremo de los destinos mexi-

canos. Un punto clave de la misma fue conservar la fidelidad de un grupo de seguidores formado desde los años de las guerras. Tal experiencia compartida generó una fuerte lealtad con quienes habían luchado a su lado contra los imperialistas y lo habían secundado en las diversas rebeliones que encabezó, en particular la de Tuxtepec. Esa fraternidad de las armas le permitió contar con el respaldo de un grupo de hombres decididos en los momentos difíciles, así como mantener viva la fuente original de su carisma, si bien lo comprometía a la vez a darles puestos, protección y posibilidades de enriquecimiento. La lista es larga, pero lo importante es que con ellos formó una especie de cinturón protector en el gabinete (Carlos Pacheco, Manuel González de Cosío, Pedro Hinojosa, Felipe Berriozábal, Francisco Z. Mena, Justino Fernández), en dependencias estratégicas como los rurales (Pedro González), en algunos gobiernos de los estados y en las comandancias militares.

Cuando surgía algún problema en el interior, era a ellos a quienes recurría para solucionarlo. Así envió a Mucio P. Martínez como relevo de Rosendo Márquez en Puebla cuando éste murió; colocó a Guillermo Carbó en Sonora para resolver la disputa entre los grupos de poder del estado, y en Sinaloa ubicó a Francisco Cañedo, quien gobernó esa entidad hasta su muerte. En fin, cuando fue necesario resolver de una vez por todas la guerra contra los mayas rebeldes en Quintana Roo, envió al viejo general Ignacio Bravo, quien cumplió la tarea y se quedó allí como hombre fuerte y de negocios. Ése era el destino previsible de muchos de estos hombres, aunque no todos lograron conservar ese dominio sobre los estados. Por ejemplo, Díaz no apoyó la reelección del general Francisco Tolentino en Jalisco en 1887, donde ganó la gubernatura Ramón Corona, un general menos adicto al presidente, asesinado dos años más tarde. Para suplirlo envió a Pedro A. Galván, aunque probablemente éste hubiera preferido quedarse en Colima. En fin, a la muerte de Galván, en 1893, mandó a Jalisco a su ex secretario particular Luis del Carmen Curiel, quien permaneció diez años en el cargo, hasta que en 1903 fue enviado a gobernar Yucatán. Los que lograron establecer dominios personales en los estados, en realidad parecen haber tenido una base política y vínculos previos en el lugar, como Rafael Cravioto en Hidalgo o Carlos Díez en San Luis Potosí. Ya eliminados los caciques y hombres fuertes independientes, a éstos los tuvo bajo control, aunque con un alto costo para el sistema, pues la representación de los intereses locales de los pueblos y las comunidades muchas veces recaía precisamente en los ca-

ciques; al no existir esa intermediación, se aflojaba necesariamente el vínculo de aquéllos con el Estado. Por lo demás, como en el caso de Bernardo Reyes, algunos de estos hombres no pudieron construir cacicazgos porque la estructura moderna de la sociedad que gobernaban (en ese caso Nuevo León) impedía este tipo de relación política antigua.

Mantener la cohesión y la lealtad de este grupo de fieles tuvo sus costos, ya que Díaz solía sostenerlos en sus cargos a pesar de las flagrantes muestras de incompetencia, corrupción o impopularidad, como en el caso de Pedro Hinojosa en la Secretaría de Guerra, y de Luis Mier y Terán o Martín González en Oaxaca. Muchos morían, literalmente, en su puesto, y con los años ello contribuyó a desgastar la legitimidad del régimen, así como a poner en entredicho la sagacidad política de Porfirio Díaz.

Aparte de conservar la fidelidad del grupo tuxtepecano, y de permitir el ascenso de los Científicos, Díaz dosificó la incorporación de nuevos talentos a puestos de gobierno conforme avanzaba su régimen. Tal vez los casos más notables hayan sido los de Ramón Corral, un joven político ambicioso que ya en 1879 era nombrado secretario de Gobierno de Sonora por el general Luis E. Torres y a quien Díaz conoció seguramente por su actuación posterior en la Cámara de Diputados federal, adonde llegó en 1881, con escasos 27 años. Fungió como gobernador de Sonora entre 1887 y 1891, y luego alternó en el puesto con Rafael Izábal y Lorenzo Torres. En 1900 Díaz lo designó gobernador del Distrito Federal y en 1903, secretario de Gobernación. En 1904, tal vez a sugerencia de Limantour, Díaz lo eligió para ocupar el cargo recién creado de vicepresidente a la vez que conservaba la Secretaría de Gobernación. Otro caso fue el de Teodoro Dehesa en Veracruz, un joven seguidor que facilitó el escape de Díaz por Veracruz después del fracaso de la revuelta de La Noria en 1872. Luego del triunfo de Tuxtepec fue nombrado administrador de la aduana, diputado federal en 1884, senador en 1886 y, finalmente, gobernador de Veracruz en 1892, cargo en el que se mantuvo hasta 1911, aparentemente con gran apoyo y consenso locales. Desde ese puesto, por lo demás, se opuso abiertamente al fortalecimiento de los Científicos. De un signo distinto fueron los ascensos de Olegario Molina en Yucatán y Enrique Creel en Chihuahua, dos exitosos hombres de negocios. El segundo (nacido en 1854) había hecho carrera a la sombra de su suegro, Luis Terrazas, aunque después estrechó contactos en la capital del país con Limantour. En 1904 se convirtió en gobernador

del estado y años después Díaz lo nombró embajador en Estados Unidos en reemplazo de Joaquín Casasús. Como se ha dicho, se trató del ascenso de un tercer grupo de políticos en las postrimerías del Porfiriato, con grandes fortunas familiares e incluso con pretensiones aristocráticas. Estos hombres, sin embargo, no habían hecho ningún tipo de carrera política o militar, ni habían participado en la creación del mito liberal unificador. No sólo no conocían el país real, tradicional en buena medida, que debían gobernar, sino probablemente tampoco el pueblo moderno que había surgido en esos años.

Este conjunto de prácticas y procedimientos políticos, por lo demás, era complementado con el cultivo de una deferencia y una adulación de muy antiguo régimen, por parte no sólo de los políticos, sino de los periodistas e intelectuales. Parecía como si los puestos ocupados en el sistema pudieran ser eternos, su legitimidad inexpugnable y cualquier esfuerzo opositor, vano. Más aún, hubo una promoción abierta del culto a la personalidad de Díaz, la cual llegó a las escuelas a través de una interpretación liberal de la historia, como en el caso de la obra *México: su evolución social* (1900), en la que Justo Sierra exaltaba el gobierno personal de Díaz como derivado de la voluntad nacional, con la mira de "realizar la paz y dirigir la transformación económica", así como para "neutralizar los despotismos de los otros poderes, extinguir los cacicazgos y desarmar las tiranías locales" (Sierra, 2009: 309).

Sin embargo, a pesar de la impresión de eternidad que daba la presencia de Díaz, el equipo gobernante comenzaba a desintegrarse en los años noventa, por la sencilla razón de que sus integrantes morían. Como bien señala Cosío Villegas —el mayor historiador de este periodo—, cuando el régimen entró en crisis en la siguiente década, Díaz tuvo que afrontarla "con hombres que no estaban ligados a él ni por la amistad, ni por el afecto, ni por haber militado en su bando revolucionario y de gobernantes primerizos" (Cosío, 1972: 309). Peor aún, con el cambio de siglo, Díaz había entrado en un proceso de decadencia física y mental, en el que su tradicional desconfianza hacia las ambiciones de los otros se acentuaba. Por esa razón, con cada nueva reelección se volvía más agudo el problema sucesorio. En 1882 se había reformado la Constitución para que el presidente de la Suprema Corte dejara de suplir al presidente en caso de ausencia. Ese derecho pasó entonces al presidente del Senado, pero no pareció suficientemente seguro, de modo que después se definió como sucesor legal al secretario de Relaciones Exteriores (1895).

Sin embargo, para 1904, ante la presión de algunos miembros del *establishment* y con la intención de tranquilizar los intereses extranjeros, Díaz aceptó la creación de una vicepresidencia, que recayó en el secretario de Gobernación, Ramón Corral. Sorprendentemente, una vez hecha esa designación el presidente no le dio mayores responsabilidades ni confianza, y en cambio permitió que la prensa y aun los propios políticos porfiristas lo llenaran de críticas.

No era la primera vez que el viejo presidente actuaba con tal doblez. Desde finales de siglo, aparentemente había ideado una combinación política que resolvería el problema de la sucesión: se trataba de promover la candidatura de Limantour con el apoyo del general Bernardo Reyes. Sin embargo éste, llamado a la Secretaría de Guerra en 1900, prefirió trabajar en fortalecer su propia posición, de modo que chocó con Limantour. Además, la posible candidatura del secretario de Hacienda sufrió ataques muy duros desde otros frentes, uno de ellos encabezado por otro secretario, Joaquín Baranda, quien renunció al gabinete en abril de 1901. Poco después, Díaz tuvo que elegir entre un indignado Limantour y Reyes, y prefirió conservar al hombre de las finanzas. Entonces Reyes renunció el 23 de diciembre de 1902 a la cartera de Guerra, para volver al gobierno de Nuevo León, donde con algún trabajo logró ser reelegido en 1903. Con ello se canceló una posible salida a través de la constitución de partidos políticos —cuya ausencia era probablemente la mayor anomalía del sistema mexicano—, así como la renovación "desde dentro" de la clase política. El resultado estuvo lejos de ser una clara victoria de Limantour, pero conservó su cartera y fue quien sugirió el nombre de Corral para acompañar a Díaz en 1904 como candidato al recién creado cargo de vicepresidente.

La erosión de la paz porfiriana

Sin embargo, la calma e inacción políticas ya eran sólo superficiales en la primera década del siglo XX. Como bien anunciaba Bulnes (eterno diputado que, sin embargo, no perdía el talante crítico), ante la reelección de 1904 esa paz era aparente, pues ya no la había en las conciencias. En el ambiente, afirmaba, había miedo, duda, desconfianza, de modo que la nación se agarraba a la reelección "como a una argolla que oscila en las tinieblas" (García Granados, 1912: 170).

El diagnóstico era acertado, pues el régimen no había podido procesar muchas inconformidades sociales y algunas de éstas estallaban fuera del sistema. Las más notables, por supuesto, fueron las rebeliones ocurridas en dos lejanos estados de la república, que pasaban por sendos procesos de modernización: Yucatán y Sonora. En el primero tuvo que ver con el cultivo, procesamiento y exportación del henequén, que producían un puñado de ricos y tradicionales hacendados. La presión sobre las tierras empujó a los pueblos mayas menos integrados hacia la selva y desde ahí prosiguieron su larga y desgastante guerra contra el gobierno estatal y el propio ejército federal, que duró prácticamente toda la segunda mitad del siglo XIX, pues terminó con la ofensiva federal de 1901. En el segundo, la llegada de los ferrocarriles, el deslinde y la colonización de las ricas tierras regadas por el río Yaqui en la década de 1880 reavivaron la debilitante guerra entre yaquis y mexicanos que nunca fue ganada por el ejército federal. Aun cuando una parte de la población yaqui emigró de su asentamiento original y engrosó la fuerza laboral de las haciendas, minas y ciudades, otra parte considerable resistió en las montañas del Bacatete hasta finales del Porfiriato mediante tácticas guerrilleras. Ante esa inesperada y férrea resistencia, el triunvirato sonorense decidió en 1904 (con la aprobación de Díaz) recurrir a la deportación de los rebeldes hacia las haciendas henequeneras de Yucatán, en el otro extremo del país. Como ello no fue suficiente para someterlos, en 1908 se pasó a la deportación masiva de familias enteras, incluidos los yaquis pacíficos. Este conflicto, que encontraba su origen muchos años atrás, no se sellaría hasta treinta años después.

Ciertamente esas rebeliones ocurrieron en los márgenes del sistema, mientras que en el México campesino, profundamente afectado por las políticas modernizadoras porfiristas, después de 1884 sólo hubo actos de resistencia localizados y esporádicos. En parte ello se debía a la nueva fuerza y capacidad represiva del Estado, pero quizá también a que la expansión económica abrió al mismo tiempo otras oportunidades laborales en un momento en que los pueblos y comunidades campesinas perdían cohesión y aliados potenciales. En todo caso, aunque ahora se sabe que la estructura de la propiedad agraria estaba bastante diversificada, parece cierto que el creciente dominio de los hacendados en buena parte del territorio nacional generó agravios y resentimientos que se acumularon hasta que en 1910 encontraron una salida.

Los obreros industriales engendrados por el desarrollo, en cambio, mostraban cada vez más síntomas de inquietud social y el país conocía la expansión de su forma de protesta típica: la huelga. Aunque recientemente se ha mostrado que el gobierno de Díaz intentó atraer a las organizaciones obreras, colaborar con ellas y patrocinarlas, después de 1905 no pudo detener una oleada de radicalismo en los centros fabriles. Los casos más notorios fueron las huelgas protagonizadas, entre 1906 y 1907, por mineros de Cananea, Sonora, y por obreros textiles de Veracruz, resueltas de manera desafortunada con una represión violenta y un saldo de muchos muertos. El costo político de tales acontecimientos fue enorme, pues el régimen debió recurrir a la represión para contener el radicalismo obrero.

Más decisivo fue que los habitantes del México urbano y de clase media, tal vez los más beneficiados por el desarrollo, también comenzaron a movilizarse políticamente fuera de los estrechos canales del régimen; además, lo hacían recurriendo a las viejas banderas liberales de la democracia y las libertades políticas que habían sido olvidadas por la élite política. En septiembre de 1900 un grupo encabezado por Camilo Arriaga fundó en San Luis Potosí el club liberal Ponciano Arriaga, quien convocó a un congreso de clubes liberales en febrero del año siguiente, que se realizó con un fuerte acento anticlerical. Poco después algunos adeptos pasaron a una crítica más abierta del régimen, al mismo tiempo que se desplazaba su centro de acción a la Ciudad de México. En abril de 1903 su crecimiento alarmó por fin al gobierno, que procedió a clausurar los periódicos de oposición y encarceló a sus principales dirigentes, entre ellos a Ricardo Flores Magón. Éste partió al exilio y fundó posteriormente el Partido Liberal Mexicano, una organización radical que se deslizó hacia el anarquismo y preconizó la necesidad de recurrir a las armas para terminar con la dictadura. Aun cuando su propaganda parece haber sido bastante leída, sus intentos insurreccionales de 1906 y 1908 fracasaron, en parte debido a la estrecha vigilancia de policías y agentes tanto mexicanos como estadounidenses.

Sorpresivamente, quien abrió la compuerta para que los ciudadanos se volcaran en masa hacia los espacios públicos fue el propio presidente Díaz, a través de unas declaraciones al periodista estadounidense James Creelman, en marzo de 1908, publicadas simultáneamente en Nueva York y en la Ciudad de México (por *El Imparcial*). En ellas afirmaba que a pesar de sus temores de que en México no hubieran "echado raíces" los

principios de la democracia, tenía la firme intención de retirarse del gobierno al concluir su periodo (en 1910) y estar vivo para ver a su sucesor encargarse del gobierno. "Si en la República llegase a surgir un partido de oposición —agregaba—, le miraría yo como una bendición, y no como un mal, y si ese partido desarrollara poder, no para explotar, sino para dirigir, yo le acogería, y le aconsejaría, y me consagraría a la inauguración feliz de un gobierno completamente democrático" (Guerra, 1988, II: 103).

La agitación resultante en los siguientes meses rebasó cualquier expectativa que hubiera tenido el viejo gobernante; peor aún, mostró todas las debilidades de su sistema de información y de su equipo de gobierno.

La revolución liberal de Madero

Durante la primavera y el verano de 1909, mientras la máquina gubernamental se movía a su acostumbrado ritmo a fin de dar a conocer la misma fórmula para las elecciones de 1910 —Díaz presidente y Ramón Corral vicepresidente—, un movimiento democratizador apareció en las grandes ciudades del país, casi de manera espontánea. Lo extraño no sólo fue su rápida expansión, sino que se proponía llevar al general Bernardo Reyes, gobernador de Nuevo León, a la vicepresidencia. Más extraño fue que el general no participara en el movimiento, a pesar de que en Guadalajara, en Torreón y en otras ciudades, miles de manifestantes lo vitorearan como el "candidato del pueblo" al tiempo que abucheaban a Corral como "candidato de la plutocracia", y a pesar de que partidarios suyos disputaban las gubernaturas de Sinaloa, Coahuila y Yucatán. Hacia julio era tal la pasión generada en su nombre, que en Guadalajara hubo peleas, heridos y arrestos de dirigentes del reyismo local, al tiempo que se formaban un Partido Democrático y un Club Central Reyista y aparecía un periódico que apoyaba la campaña: *México Nuevo*. En fin, los claveles rojos que portaban en la solapa los seguidores de Reyes inundaron las calles. En ese punto, los dirigentes decidieron presionar a Reyes y preguntarle abiertamente por su postura ante la movilización. La respuesta fue desalentadora, pues refrendaba unas declaraciones del año anterior en que negaba cualquier interés por la vicepresidencia, reafirmaba su lealtad a Díaz y pedía a sus "amigos" que apoyaran a Corral. A Díaz, sin embargo, no le bastó esa declaración pública, y nombró a

Jerónimo Treviño, viejo enemigo de Reyes, jefe de la zona militar, con la misión de minar su base de poder. Reyes, por cierto, ofreció su renuncia al presidente y le manifestó su disposición de cambiar de residencia, y éste decidió enviarlo a Europa a finales de 1909. Mientras tanto, una amenaza mayor crecía y capitalizaba esa oleada de movilización; se trataba del movimiento antirreeleccionista iniciado por Francisco I. Madero, un rico heredero de Coahuila, de 36 años, que había publicado en enero de 1909 *La sucesión presidencial de 1910*, libro en el que hacía una crítica de los males acarreados por la dictadura y proponía un programa político mínimo que pudiera unir a todos los que deseaban que la Constitución de 1857 se aplicara "en la forma y en el fondo, por medio de las prácticas democráticas" (Madero, 2006: 307). En el verano de 1909 Madero inició una gira en la que su fe democrática contagió de entusiasmo a las multitudes que lo recibían a pesar de los obstáculos puestos por las autoridades locales. En realidad, lo sorprendente fue que Díaz y su equipo no le concedieran mayor importancia a esta nueva movilización, probablemente porque no estaba acompañada, como en el caso de Reyes, de un posible apoyo del ejército. Los allegados al presidente parecían incapaces de entender el cambio de curso hacia una política de masas. De hecho, justo cuando se reunió en la Ciudad de México la Convención Antirreeleccionista (15 a 20 de abril de 1910), a pesar de una maquinación para apresar a Madero, éste concertó una entrevista con Díaz, en un esfuerzo por encontrar una solución negociada al enfrentamiento electoral, que consistía en aceptar la candidatura de Díaz a la presidencia a cambio de una lucha libre por la vicepresidencia. Díaz se limitó a hacer vagas promesas de respetar a los antirreeleccionistas, así que la Convención siguió su curso, postulando la fórmula de Madero y Francisco Vázquez Gómez.

Conforme las elecciones se acercaban, el gobierno recurría cada vez más a la represión; finalmente, con pretextos falaces, Madero fue detenido en Monterrey y encarcelado en San Luis Potosí. En las elecciones del 26 de junio, como estaba previsto, se declaró triunfantes a Díaz y a Corral, lo que la Cámara de Diputados confirmó el 27 de septiembre, a pesar de las protestas de fraude presentadas por los antirreeleccionistas.

La larga y desgastante campaña contra reyistas y maderistas había dejado en claro que el equipo gobernante no estaba a la altura del desafío que representaba el creciente descontento popular. Peor aún, que sus candidatos, en particular Corral, carecían no sólo de respaldo masivo,

sino incluso en el aparato de gobierno en todos sus estamentos. De hecho, en 1910, no había entre los miembros del gabinete un solo político que pudiera reclamar la adhesión y la fidelidad de los gobernadores, jefes políticos y presidentes municipales del ancho y variado país. De las grandes figuras liberales no quedaba nadie. No había generales con victorias recientes, los miembros más prominentes del gobierno habían hecho su carrera en la burocracia o eran simplemente hombres de negocios. Además, la gran mayoría carecía del manejo político, los vínculos y las fidelidades necesarios para movilizar algún tipo de apoyo al régimen. Una ojeada a la nómina de gobernadores, de hecho, sugiere que sólo Reyes (Nuevo León) y Teodoro Dehesa (Veracruz) podían contar con seguidores dispuestos a respaldarlos ante un reto serio. Sin embargo, así como Díaz no quiso aceptar a Reyes, tampoco recurrió a Dehesa, probablemente porque pensaba que Madero había tenido suficiente en materia de aventuras políticas y acataría los resultados electorales, máxime cuando, como se sabía, no contaba con el apoyo de su rica e influyente parentela.

No debe de haber sido fácil para un hombre tan consciente de los males que habían acarreado a México las revoluciones convocar a una. Pero Madero, que había huido a San Antonio, Texas, el 25 de octubre, proclamó desde allí el Plan de San Luis. Este era un documento con un fuerte acento personal que declaraba ilegal la elección del 26 de junio. A falta de gobernantes legítimos, decía Madero, "asumo provisionalmente la Presidencia de la República, mientras el pueblo designa conforme a la ley sus gobernantes. Para lograr este objeto es preciso arrojar del poder a los audaces usurpadores que por todo título de legalidad ostentan un fraude escandaloso e inmoral" (Altamirano y Villa, 1985, III: 22). Ese pueblo, al que se le había escamoteado la elección, era llamado a levantarse en armas el 20 de noviembre, a las seis de la tarde, cosa que aprovechó Díaz para desactivar y desmantelar a los principales grupos de conspiradores en la Ciudad de México, Puebla, Chihuahua y Culiacán. Madero entró al país por la frontera de Coahuila en el día y la hora convenidos, sólo para encontrarse con un pequeño grupo de siete combatientes. Desalentado, regresó a San Antonio, Texas.

Sin embargo, un pueblo al que no esperaba Madero, de hecho al que no había convocado, respondió a su llamada. Para su sorpresa, la rebelión cundió inicialmente en Chihuahua, donde pequeños grupos guerrilleros entablaron una lucha desigual contra el ejército porfirista. Los

primeros brotes surgieron en lugares como Cuchillo Parado, Parral, Namiquipa, Bachíniva, pero pronto se reconvirtió en un alzamiento generalizado. Los motivos de los rebeldes eran muy diversos: había campesinos que querían recuperar sus tierras, gente descontenta con las autoridades locales, y también gente influida por la prédica liberal. Lo importante es que no permanecieron dispersos, sino que tendieron a agruparse en torno a los líderes más capaces, arrojados o que contaban con una base de seguidores propia, generalmente familiares, amigos y conocidos de su propia región de origen, con lo que mejoraban sus oportunidades de atacar ciudades más grandes y mejor defendidas. Entre esos jefes se destacaron pronto Pascual Orozco y Pancho Villa. El primero, de 28 años, era un emprendedor y ambicioso transportista de metales preciosos en la montaña; el segundo, Pancho Villa, había tenido conflictos con hacendados y autoridades tanto en Durango como en Chihuahua y hacia 1910 se ganaba la vida como abigeo. La revolución, dice Friedrich Katz, su mejor biógrafo, le ofreció una "oportunidad de venganza", una salida al odio que había acumulado, y a la vez una oportunidad para luchar contra las injusticias (Katz, 1998, I: 97). Tenía 32 años y pronto mostró grandes cualidades guerreras que compensaban su falta de educación, su inexperiencia política e incluso su reputación de forajido.

A finales de año ya había rebeldes en Sonora, Coahuila, Durango, Zacatecas, Morelos y otras muchas partes del país. Mientras los revolucionarios de Sonora y Coahuila representaban mejor la transformación política deseada por Madero, en Morelos, Emiliano Zapata y otros líderes encabezaban una revolución popular campesina centrada en la recuperación de sus tierras. En otros casos, se trataba de pequeñas bandas de composición heterogénea (desempleados, vaqueros, rancheros, desarraigados, mineros) que de manera desordenada se sumaron al movimiento, dificultando la acción del ejército federal. Si en enero de 1911 éste tomaba la delantera, en febrero tenía que retirarse ya de algunas zonas que, como el oeste de Chihuahua, pasaban a poder de los revolucionarios. Madero decidió en ese momento regresar a México y encabezar la lucha armada en el estado de Chihuahua, pero encontró difícil hacer valer su autoridad ante jefes como Pascual Orozco. A pesar de ello, en marzo la situación ya era completamente distinta, pues con la presencia de Madero el caos inicial tendió a atenuarse, surgieron más levantamientos y las victorias comenzaron a llegar; a finales de mes los

revolucionarios controlaban ya una gran parte del territorio nacional y el gobierno se veía obligado a entrar en negociaciones con ellos, probablemente a instancias de Limantour, que había regresado de Francia. En la breve lucha había sido tan sorprendente la debilidad e incapacidad del ejército porfirista como la velocidad con que se conformaba otro, popular, abigarrado, variopinto, pero con gran capacidad de lucha. Algunos historiadores han aducido que, en el caso del norte fronterizo, ello se explicaba por la larga tradición de combate contra los indios bárbaros, como los apaches y comanches; otros han señalado el tipo de ocupación y la forma de vida como un factor clave, como en el caso de los vaqueros, los cazadores y arrieros de las montañas, o el de los trabajadores mineros acostumbrados al uso de la dinamita, pero es un hecho que, incluso en zonas más tradicionales y dominadas por la hacienda, los rebeldes parecían cómodos con las armas. Ese pueblo en armas, como se ha señalado, era tan diverso que, aun si se acepta su carácter popular, también es verdad que en buena parte se trataba de coaliciones verticales y pluriclasistas en las que las lealtades tendían a ser de carácter local y personal. En el trajín de las marchas, los sitios, los ataques, los saqueos, los muertos y los heridos, surgían nuevos líderes cuyos nombres sonaban extraños para los habitantes del México de entonces: Pascual Orozco, Pancho Villa, Emiliano Zapata, Toribio Ortega, Calixto Contreras, etcétera. Su presencia, por cierto, parecía incómoda incluso para el jefe de la revolución, que, conforme avanzaban las semanas, apenas podía controlar sus ímpetus. De hecho, en una jornada decisiva, contra la voluntad de Madero, Orozco y Villa asaltaron y tomaron la estratégica población de Ciudad Juárez los días 9 y 10 de mayo de 1911, y con ello aceleraron el desenlace de las negociaciones. El 21 de mayo se firmaron los tratados de Ciudad Juárez, que estipulaban la transferencia del poder a un gobierno interino encabezado por el secretario de Relaciones Exteriores de Díaz, Francisco León de la Barra, la conservación del ejército federal y la desmovilización del revolucionario, así como el nombramiento de 14 gobernadores provisionales por Madero. El día 25 don Porfirio renunció y partió al exilio, y finalmente, en una escena que no se veía desde 1876, Madero, el revolucionario triunfante, entró a la capital el 7 de junio, en un coche abierto, en medio de una multitud entusiasta que lo vitoreaba. Las elecciones convenidas se realizaron en octubre, y Madero, con su nuevo compañero de fórmula, José María Pino Suárez, las ganó con el 98% de los votos.

El entusiasmo era grande, pero la tarea de gobernar resultó muy complicada. En primer lugar, porque no era fácil lograr que los miles de hombres movilizados en los ejércitos populares, que habían descubierto el poder de las armas, regresaran tranquilamente a sus casas. Zapata pronto volvió a levantarse en Morelos porque Madero no cumplió con sus demandas, mientras que Pascual Orozco se rebeló en Chihuahua, insatisfecho con la posición menor que se le dio (jefe de rurales del estado); en segundo lugar, porque se había conservado intacto el aparato estatal, y finalmente, porque todas las tensiones que explotaron en el corto periodo revolucionario cambiaron drásticamente el campo de la política en todos los ámbitos institucionales: nacional, estatal y municipal. Los nuevos actores no querían salir de escena, y los nuevos hombres del gobierno, educados, respetables y algunos francamente conservadores, deseaban restaurar lo más pronto posible el orden social, así como restablecer la autoridad del Estado. Ello implicaba, necesariamente, una conciliación con los intereses creados, que se expresó en la conservación del ejército federal y la burocracia porfirista. Como ha señalado Alan Knight, la alianza de Madero con los "líderes militares plebeyos" era muy frágil; ambos intentaron utilizarse, pero desconfiaban profundamente uno del otro (Knight, 1986, I: 332). Los campesinos, ya de un tipo, ya de otro, no parecían tener un lugar en el régimen liberal, de instituciones políticas imparciales e impersonales, que buscaban crear los líderes civiles maderistas.

Madero tomó posesión del cargo de presidente de la República el 6 de noviembre de 1911, y de inmediato tuvo que enfrentar rebeliones armadas sumamente serias, como la encabezada por Pascual Orozco y la de los campesinos zapatistas de Morelos, así como el descontento campesino, movilizaciones obreras, un resurgimiento del bandidaje y brotes contrarrevolucionarios, todo lo cual hablaba del debilitamiento de la autoridad y del rechazo generalizado a las viejas normas y reglas de la dominación porfiristas.

Para recuperar el control, Madero se rodeó de un equipo de hombres nuevos en la tarea de gobernar, no todos provenientes del campo revolucionario, puesto que privilegió los vínculos de lealtad en algunos nombramientos, como el de su tío Ernesto Madero en Hacienda y su primo Rafael Hernández en Fomento y después en Gobernación. En todo caso, estaban de acuerdo en seguir al nuevo presidente en su experimento liberal-democrático, de tolerancia, libertad de prensa y asocia-

ción política, participación democrática y reformas sociales limitadas. No sólo esta oferta resultó insuficiente para muchos revolucionarios, sino que, además, el gobierno terminó por enemistarse con las fuerzas del antiguo régimen. Para colmo, pronto el nuevo gobierno descubrió que la libertad política no era el mejor medio para recuperar el control, así que recurrió a la coacción, la imposición y el manejo de algunos procesos electorales. En todo ese proceso, Madero se mostró como un político realista y pragmático en la toma de decisiones diarias, pero a la vez mantuvo tercamente su creencia de que el liberalismo constitucional era suficiente para restablecer la paz social. Mientras tanto, la importancia del ejército crecía, así como el gasto para sostenerlo.

El régimen no sobrevivió a tantas tensiones. En unos pocos días y en un episodio ominoso, una maquinación del jefe del ejército, Victoriano Huerta, antiguos porfiristas como el general Bernardo Reyes y el sobrino del dictador, Félix Díaz, terminó en un golpe de Estado en febrero de 1913 (con la complicidad del embajador estadounidense). Poco después, al amparo de la noche, el 22 de febrero fueron asesinados el presidente Francisco I. Madero y el vicepresidente José María Pino Suárez.

La revolución constitucionalista y el nuevo orden jurídico

Pocas dudas hay sobre la naturaleza del régimen huertista. Intentó capitalizar el descontento de los militares, los terratenientes y los católicos con el liberalismo democrático de Madero para establecer una nueva versión del gobierno de mano dura que había funcionado durante tanto tiempo, pero al no poder controlar al Congreso federal y a la prensa pronto recurrió a la represión abierta, al asesinato y a la imposición de gobernadores militares en los estados. Finalmente, en octubre disolvió el Congreso y encarceló a 110 diputados; al mismo tiempo trató de incrementar y fortalecer al ejército, pero perdió los apoyos que tenía al principio. Por lo demás, nunca obtuvo el reconocimiento del gobierno estadounidense encabezado ahora por el embajador Henry Lane Wilson. El cuartelazo de Huerta significó el paso a una nueva fase revolucionaria. La diferencia era que los revolucionarios ahora sabían que otro compromiso con el antiguo régimen era imposible; era necesario destruirlo y poner en su lugar uno distinto. Venustiano Carranza, goberna-

dor de Coahuila, experimentado político sobreviviente del Porfiriato y no muy allegado a Madero, se negó a reconocer el gobierno de Huerta y proclamó el Plan de Guadalupe el 26 de marzo de 1913. Los considerandos fueron muy breves: Huerta era culpable de traición y por tanto, su gobierno, ilegítimo, al igual que los poderes que lo reconocieran en todo el país. Por ello se les desconocía y se nombraba a Carranza primer jefe del Ejército Constitucionalista. Una vez que éste ocupara la Ciudad de México, se encargaría interinamente de la presidencia (o quien lo hubiere sustituido) y convocaría a elecciones generales. En los estados se repetiría el esquema, pues el primer jefe de los constitucionalistas en cada lugar asumiría el cargo de gobernador provisional.

El llamamiento fue atendido nuevamente en todo el norte y en muchos lugares del centro del país. Una vez más, y con renovado vigor, buena parte del territorio, sobre todo al norte de la Ciudad de México, se convirtió en un gran campo de batalla. Poco a poco fueron conformándose de manera independiente cuatro ejércitos revolucionarios que enfrentaron al ejército federal en cuatro zonas distintas del país. El primero, que tuvo su centro en Coahuila, terminó siendo el cuerpo de ejército del noreste; estaba dirigido por Pablo González y otros jefes básicamente fieles a Carranza, pero no tuvo mucho éxito en su campaña. El segundo, el del noroeste, cuyo núcleo fueron las fuerzas auxiliares de Sonora encabezadas por un ranchero ex presidente municipal de Huatabampo, Álvaro Obregón, pronto controló la mayor parte de Sonora y comenzó una marcha victoriosa hacia el sur pasando por Sinaloa, Nayarit, Colima y Jalisco. El tercero, la División del Norte, con centro en Chihuahua, lo encabezaba Pancho Villa, quien cosechó triunfos en ese estado, en Durango, La Laguna y Zacatecas. Las fuerzas de Villa y Obregón, en poco más de un año, y tras muchas sangrientas batallas, derrotaron a las divisiones más importantes del ejército federal, que una vez más mostró las limitaciones de algunos de sus generales y la escasa moral de parte de la tropa. En todo caso, la presencia del cuarto ejército, el zapatista, cuyo centro estaba en Morelos, mantuvo ocupada a una parte de los federales en el centro y sur del país, aunque no ganó grandes batallas. Era, además, el único ejército claramente campesino, con líderes campesinos y un programa agrarista. No fue sorprendente, dadas esas características, que se negara a reconocer la jefatura de Carranza.

Los ejércitos norteños, en cambio, habían reconocido el liderazgo de Carranza, pero hacia junio de 1914, cuando la victoria estaba cerca, co-

menzaron a dividirse. Villa prácticamente rompió con él al desobedecer sus órdenes y tomar Zacatecas en una batalla sangrienta que dejó un saldo de 7 000 muertos y 5 000 heridos. Por su parte, Carranza hizo cuanto pudo para evitar que Villa llegara primero a la Ciudad de México, de modo que finalmente Obregón recibió la capital y la rendición del ejército federal el 13 de agosto de 1914.

Las razones de esta división entre los revolucionarios han sido muy discutidas. Tenían que ver con la forma en que se habían reclutado las tropas, con su composición social, sus líderes y sus proyectos, así como con el mero cálculo político. Tanto en Sonora como en Coahuila los ejércitos habían sido organizados por las autoridades estatales, y aunque no se podían descartar lealtades regionales o hacia ciertos jefes, así como alguna motivación ideológica, pronto adquirieron las características de verdaderos ejércitos profesionales. En cambio, el ejército villista se formó alrededor de sus caudillos naturales y por ello nunca perdió un aire localista y popular. Por lo demás, todos tenían una composición heterogénea, pues incluían vaqueros, jornaleros, peones, arrieros, rancheros, mineros, ferrocarrileros, empleados; incluso había una cantidad considerable de indígenas mayos y yaquis en las filas de Obregón. Con las victorias también se incorporaron soldados y oficiales exfederales, a veces de manera voluntaria, a veces obligados. Ciertamente había más líderes surgidos desde abajo en las filas villistas, algunos de ellos verdaderos dirigentes campesinos, aunque mezclados con hacendados, personalidades del gobierno de Madero y otros que nunca perdieron su anterior condición de forajidos. Por contraste, los jefes constitucionalistas eran en gran parte ambiciosos jóvenes de clase media con un fuerte componente urbano; además, pronto comenzaron a atraer a intelectuales y profesionales que brindaron una enorme ayuda a la hora de gobernar. Uno de ellos, el pintor Gerardo Murillo (Dr. Atl), sirvió de vínculo con la Casa del Obrero Mundial, una organización sindical de ideología anarcosindicalista que se fundó en 1912 y dominó el movimiento obrero durante los años de la guerra civil. En febrero de 1915, el constitucionalismo firmó un pacto con esta organización mediante el cual sus miembros se incorporaban a la lucha contra Villa y Zapata.

Algunos generales constitucionalistas eran conscientes de los enormes riesgos de una división, e intentaron zanjar las diferencias con Villa. Después de varios intentos, finalmente convinieron en llevar a cabo una convención revolucionaria en la ciudad de Aguascalientes, un sitio neu-

tral aunque más cercano al territorio controlado por Villa, en la que estarían representados todos los grupos armados revolucionarios, a razón de un delegado por cada mil combatientes.

Fueron días muy intensos desde el punto de vista ideológico y programático, y sin duda fue una gran oportunidad para que los jefes militares tuvieran un panorama de conjunto del movimiento en el que estaban. Acordaron pedir la renuncia tanto de Carranza como de Villa, así como nombrar presidente provisional a un jefe menor, Eulalio Gutiérrez.

Ni Villa ni Carranza aceptaron tales acuerdos, y se prepararon para el enfrentamiento. Los demás jefes tuvieron que elegir, lo que no era fácil, pues Villa parecía tener ventajas territoriales, logísticas y militares, además de que había sellado una alianza con Zapata; entre ambos controlaban buena parte del territorio nacional, incluyendo la Ciudad de México. La decisión importante fue la de Obregón, quien optó por respaldar a Carranza. Como muchos jefes constitucionalistas, compartía con el primer jefe un proyecto de Estado mexicano fuerte, centralizado y poderoso, que ejecutara reformas desde arriba, así como una perspectiva nacionalista y un cierto anticlericalismo. No tenía muchas razones para preferir a un jefe como Villa, cuyas cartas fuertes eran la preocupación agraria y un gobierno descentralizado.

La nueva guerra fue cruenta y su destino se decidió en las épicas batallas entre Obregón y Villa en los campos del Bajío, entre abril y julio de 1915. En ellas Obregón perdió un brazo, pero se mostró superior táctica y estratégicamente a su rival. El 7 de abril, al calor de la primera batalla de Celaya, escribía: "Las famosas cargas de caballería del enemigo están estrellándose sobre las posiciones de nuestras infanterías". Esa misma jornada, más tarde, agregó en un nuevo parte militar, con su muy conocida ironía: "Villa, personalmente, dirige combate, afortunadamente" (Obregón, 1973: 323, 325). Después de la cuarta batalla, en Aguascalientes, Villa tuvo que retirarse con los restos de su ejército a sus antiguas bases norteñas y terminó en Sonora, donde se encontraba su aliado José María Maytorena. Hasta allí llegó Obregón a perseguirlo, y para finales de año el villismo había sido completamente derrotado.

Carranza, mediante un hábil manejo de promesas, leyes y acciones reformistas, así como una firme postura nacionalista frente a las presiones externas, amplió su base de poder y a finales de 1916 convocó a un Congreso Constituyente, del que justamente esperaba que refrendara su

proyecto político, que básicamente seguía al de la Constitución de 1857, salvo en lo que se refería a las atribuciones del poder ejecutivo y, por consiguiente, a las relaciones entre los poderes federales. La composición del Congreso, sin embargo, no favorecía ese limitado proyecto, pues ni Carranza ni Obregón controlaban a la mayoría de diputados, quienes habían sido nombrados por los jefes locales constitucionalistas. Estaban así en condiciones de tomar cierta distancia del proyecto carrancista y a la vez de introducir algún tipo de reformas sociales, sin escapar necesariamente del marco ideológico liberal. El resultado fue una especie de compromiso entre ambos, pues sobre el telón de fondo de las garantías individuales y de la autodefinición como una república democrática, representativa y federal de estados soberanos, se erigió un proyecto de país nacionalista, anticlerical, con justicia social y una presidencia fuerte.

La fuerza del ejecutivo sobre la sociedad derivaba de un conjunto de atribuciones nuevas sobre la educación (Art. 3), los asuntos religiosos (Art. 130), las relaciones entre el capital y el trabajo (Art. 123) y la salud pública (Art. 73), si bien el fundamento de todo ello residía en reivindicar para la nación la propiedad originaria de las tierras, aguas y bienes del subsuelo comprendidos en todo el territorio, de modo que la propiedad privada sólo se constituía mediante una concesión de su representante, es decir, el ejecutivo federal (Art. 27). Dado ese carácter, tenía el derecho de expropiar por causa de "utilidad pública", pero sobre todo de imponer a la propiedad privada las "modalidades" que el "interés público" demandara, así como el derecho de regular el desarrollo de los recursos naturales susceptibles de apropiación. Aunque el fin de todo ello era la conservación de los mismos y la distribución de la riqueza pública, el problema era que el mismo ejecutivo definiría el interés y la utilidad públicos.

En cuanto al sistema político en sentido estricto, se estableció uno presidencialista, ya que el presidente (no reelegible y nuevamente por un periodo de cuatro años) recibió el derecho de iniciativa de ley, el de suspender las garantías individuales y contar con poderes extraordinarios en caso de invasión, disturbio grave del orden público o cualquier otra emergencia que pudiera poner a la sociedad en conflicto o peligro. También podría convocar al Congreso a sesiones extraordinarias y hacer observaciones y devolver al Congreso sus proyectos de ley o decretos, lo que configuraba una especie de veto suavizado. Tal veto sería su-

perable sólo por una mayoría de dos tercios de los miembros de cada una de las cámaras, por lo que al presidente le bastaría contar con el respaldo de un tercio más uno de los miembros de alguna de ellas para rechazar cualquier disposición. Por lo demás, se conservaba su jefatura personal sobre el gabinete, la burocracia federal, el ejército y la diplomacia. Finalmente, la elección directa reforzaba la posición del ejecutivo frente al Congreso.

Sin embargo, el Congreso mantuvo una fuerza no desdeñable. En primer lugar, al suprimirse la vicepresidencia, recibió el derecho de nombrar al presidente interino o sustituto, el de calificar en definitiva las elecciones y el de elegir a los miembros de la Suprema Corte de Justicia. El Senado, en particular, tenía la facultad de declarar la desaparición de poderes en los estados y erigirse en gran jurado para juzgar a funcionarios públicos de todo nivel. Finalmente, para evitar los excesos porfiristas se estableció el requisito de ser originario o vecino del lugar al que se pretendía representar como diputado o senador y se prohibió la intervención de toda autoridad externa entre los municipios y los gobiernos de los estados.[1]

Como puede verse, la Constitución de 1917 justificaba muchas de las decisiones políticas de Carranza, entre ellas el haber revivido un decreto del presidente Juárez (de enero de 1862) que permitía condenar a muerte a los enemigos de la república sin juicio de por medio, para aplicarlo a los huelguistas de la Ciudad de México en 1916. Por lo demás, era bastante conocida su proclividad a gobernar por decreto y tener el control absoluto de su muy cambiante gabinete, en el que se cuidaba de no tener figuras sobresalientes y opiniones discordantes.

[1] Una buena revisión histórica y de conjunto es la Constitución comentada por especialistas de cada artículo preparada en 1985 por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y reeditada en 1990 (*Constitución*, 1990). La interpretación jurídico-histórica que hizo Arnaldo Córdova fue importante para una interpretación revisionista del significado de la nueva Constitución y no ha perdido vigencia (Córdova, 1973). De las crónicas de participantes, vale mucho la pena leer la de Bojórquez (1967), y entre los trabajos más académicos, el de Niemeyer (1993).

Carranza y las ambigüedades del nuevo orden

A pesar de ese marco constitucional tan favorable, cuando Carranza por fin tomó posesión como presidente constitucional, el 26 de abril de 1917, no había concluido el proceso de restablecer el orden y recuperar para el Estado el control sobre el conjunto del territorio nacional. Parte del esfuerzo gubernamental, los tres años siguientes, se dirigió por consiguiente a poner orden y pacificar al país: intentó liquidar a los rebeldes villistas y gente de Orozco, de Emiliano Zapata, de los indios de Chiapas y tantos otros cabecillas, así como a los bandoleros y criminales que habían proliferado por todas partes. Al mismo tiempo, la legislación reformista trajo consigo presiones de empresas y hombres de negocios afectados en sus propiedades, sobre todo estadounidenses.

Hasta ese momento, el factor externo, particularmente el comportamiento del gobierno estadounidense, había sido clave en las vicisitudes de la revolución. Las razones eran tanto económicas como políticas, dados los enormes capitales invertidos por las empresas de Estados Unidos, la vecindad geográfica y la historia de las relaciones entre ambos países. Además, aunque los intereses británicos, franceses y alemanes eran considerables, la lejanía y su participación directa en la Primera Guerra Mundial limitaban sus posibilidades de intervención. Más allá del reconocimiento diplomático, Estados Unidos tenía varias armas para favorecer o perjudicar a las diversas facciones contendientes, entre ellas permitir la compra de armas en su territorio, el tráfico de tropas por la frontera, así como el paso de ganado y otras mercancías. Además, estaban las reclamaciones por deudas y daños a propiedades de sus connacionales. Pero esa política no fue homogénea ni clara, en parte porque los intereses de los implicados (banqueros, compañías mineras y petroleras, hacendados) no siempre coincidían. Sin embargo, el propósito común era reafirmar su hegemonía regional y promover políticas adecuadas a sus intereses en México, lo que implicaba una evaluación de las ventajas que cada facción contendiente podía ofrecer. La actitud de Estados Unidos se convirtió en un factor clave de la revolución en ciertas coyunturas, por ejemplo, cuando el presidente Wilson ordenó la ocupación de Veracruz en abril de 1914, con el objeto de bloquear pertrechos enviados al gobierno de Huerta, o cuando otorgó un reconocimiento de facto a la facción carrancista, convirtiendo tácitamente a los villistas y zapatistas en simples rebeldes. No obstante, su pretensión de

intervenir en los asuntos internos pudo haber contribuido a fortalecer el componente nacionalista en la Revolución Mexicana, que finalmente se reflejó en el constituyente y en una agresiva política fiscal contra las empresas extranjeras. Por lo demás, es verdad que Carranza mostró en ese renglón cualidades de estadista mayores que las de Villa o Zapata, quienes desconocían el difícil arte de gobernar un Estado moderno, e incluso que Obregón o Calles, quienes tendrían que aprenderlo a marchas forzadas.

Carranza, probablemente para calmar las tensiones, permitió el regreso de varios miembros del antiguo régimen a los que devolvió algunas propiedades. Esta decisión, junto al sectarismo político, al uso de la maquinaria estatal para manejar desde arriba las elecciones estatales, así como a su escasa disposición para integrar a los actores políticos impulsados por la revolución en el nuevo orden, debilitó su gobierno. Al mismo tiempo, fue notable la proclividad de los jefes militares revolucionarios para adquirir tierras e integrarse en la vieja élite porfirista, que no había sido eliminada de tajo, o empezar a formar una nueva en los huecos que iba dejando la anterior. El resultado fue que las fuerzas centrífugas localistas y caudillistas persistieron en este primer periodo presidencial revolucionario, a pesar de los deseos centralizadores del presidente. La situación terminó por ser insostenible cuando Carranza buscó bloquear la candidatura presidencial de Obregón en 1919, e intentó imponer, en una maniobra que recordaba a la de Díaz en 1880, a Ignacio Bonillas como presidente. Pero si González era uno de los generales victoriosos de Tuxtepec y contaba con apoyo del ejército, Bonillas sólo tenía credenciales burocráticas y el apoyo de un debilitado Venustiano Carranza.

La reconstrucción centralizada del Estado y las nuevas formas de control político

Una vez más, en 1920 la toma del poder pasó por la insurrección antes que por las urnas. Con un nuevo plan, el de Agua Prieta, formalmente encabezados por el gobernador de Sonora, Adolfo de la Huerta, y con Plutarco Elías Calles como jefe militar, los seguidores de Obregón, gran parte del ejército y de la clase política, diversos grupos que permanecían levantados e incluso miembros de las facciones derrotadas en 1915, se

unieron en una marcha avasalladora sobre la Ciudad de México. Abandonado por casi todos, Carranza huyó hacia Veracruz, para establecer ahí la defensa de su régimen, pero en el camino fue asesinado en un lugar de la sierra de Puebla llamado Tlaxcalantongo.

Durante los siguientes 15 años, la nueva coalición dominante fue encabezada por los caudillos de Sonora, a quienes se ha llamado los "triunfadores" de la revolución o "conquistadores" del resto del país (Aguilar, 1981: 10; Womack, 1992: 145). Ambas expresiones son equívocas, pues la mayor parte del tiempo su dominio no fue ni absoluto ni incontestable. Por el contrario, se trató de una coalición cargada de tensiones en la medida en que la reconstrucción y el fortalecimiento del Estado tenían que darse en un contexto de movilización social y política que frecuentemente se expresaba de manera violenta. En realidad, tenían que trabajar en dos frentes a la vez: fortalecer el poder central y buscar la legitimación de su liderazgo. Su ventaja es que habían tenido tiempo de aprendizaje político y pudieron hacerlo de manera flexible, pactando con otras facciones en lucha cuando fue posible, pero sin renunciar, cuando fue necesario, al uso de la fuerza.

Su preeminencia se enfrentó a dos fuentes de poder alternativas: el ejército y los caudillos regionales. El primero, hacia 1920, contaba con más de 100 000 efectivos y 277 generales (10 de ellos de división, el más alto rango), pero sobre todo, como escribe Knight, "estaba altamente politizado y era rijoso" (Knight, 1986a: 15), en parte porque sus jefes habían tenido frecuentemente el mando político en sus regiones. Muchos de ellos permanecieron en el ejército y desde ahí buscaron ejercer influencia o acceder a puestos políticos. Entre 1920 y 1930 algunos recurrieron a la rebelión descubierta, con lo que abrieron la posibilidad de purgar y achicar el aparato militar. Primero fueron los carrancistas, luego los que siguieron a Adolfo de la Huerta en su fallida rebelión de 1923-1924 después de que Obregón designara a Plutarco Elías Calles para sucederlo. Ya en 1927, los generales Francisco Serrano y Arnulfo R. Gómez, antiguos compañeros de armas de Obregón, iniciaron sendas campañas para oponerse a sus pretensiones reeleccionistas, a la vez que conspiraban para promover un golpe armado. Fueron detenidos, junto con un grupo de sus seguidores, y asesinados, en lo que sería una purga más dentro de la familia revolucionaria. Finalmente, en 1929 el general José Gonzalo Escobar encabezó otra rebelión contra el dominio tras bambalinas de Plutarco Elías Calles, cuando ya se encontraba en la pre-

sidencia Emilio Portes Gil. Al mismo tiempo se fundaba en Querétaro, a propuesta de Calles, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), para reunir en una sola organización a todos los grupos surgidos de la revolución. Todas estas rebeliones fracasaron, sus promotores salieron al exilio o fueron asesinados, y a la vez se emprendió un programa de modernización y profesionalización del ejército, sobre todo bajo la conducción del general Joaquín Amaro, secretario de Guerra entre 1924 y 1931, quien pudo reducir a la mitad los efectivos del ejército. Además, muchos generales y jefes adquirieron propiedades y negocios en esa década, de modo que se fue atenuando su interés por el poder político.

Más complicado fue resolver el asunto de los caudillos regionales, quienes expresaban la tradicional fuerza de las lealtades e intereses locales que fueron decisivos en el triunfo revolucionario. Pero estos caudillos revolucionarios eran muy diferentes de los del Porfiriato. Los más tradicionales, como los hermanos Figueroa de Guerrero o Saturnino Cedillo en San Luis Potosí, tenían una base de poder y prestigio locales, y representaban las demandas de autonomía política o de tierras de sus seguidores. En general, aunque por momentos fueron aliados importantes de los sonorenses (en el caso de la lucha contra los rebeldes cristeros), parecían extraños a la corriente principal de la revolución. Cedillo, por ejemplo, terminó ejerciendo una dominación paternalista desde su hacienda de Las Palomas, apoyado por sus colonos militares. Al mismo tiempo surgieron nuevos dirigentes de origen más urbano, con mayor escolaridad, que manejaron hábilmente sus puestos en el aparato estatal para promover sus carreras y hacerse con una base de apoyo de masas, sobre todo campesinas, pero también de trabajadores urbanos. Entre ellos destacaron Adalberto Tejeda en Veracruz, Felipe Carrillo Puerto en Yucatán, Emilio Portes Gil en Tamaulipas y el propio Lázaro Cárdenas en Michoacán, quienes contribuyeron decisivamente a constituir la nueva base de autoridad, más impersonal, del Estado posrevolucionario. Todos ellos tenían un lugar en el sistema, como un gozne necesario entre lo regional y lo nacional, entre lo institucional y lo clientelar.

Por lo demás, aunque hay quienes consideran este periodo como el del gobierno de caudillos (Obregón y Calles los primeros), en realidad su rasgo más notable fue el del creciente poder institucional del Estado sobre áreas muy importantes de la vida económica, política y social. En primer lugar sobre el campo mediante la reforma agraria, pero también

en las minas y fábricas a través del Departamento del Trabajo y sus inspectores, y desde luego en la educación por conducto de los maestros rurales. Más aún, fue notable el impulso dado a la recuperación económica y a la promoción del desarrollo mediante los bancos estatales y las comisiones Nacional Agraria, de Irrigación, de Caminos y Nacional Bancaria. De manera hábil, Obregón y Calles conformaron equipos de gobierno en que una nueva burocracia especializada tuvo un papel relevante justamente en esas instituciones, aun cuando no provenían de su propia facción. Entre ellos destacaron José Vasconcelos, Alberto J. Pani, Luis Montes de Oca, Manuel Gómez Morín, Gonzalo Robles, Moisés Sáenz. Vasconcelos, en particular, desde su puesto de secretario de Educación, se labró una buena imagen entre los sectores medios, que intentó capitalizar en 1929, al disputar la presidencia al primer candidato del PNR. Fracasó, pero ciertamente mostró que había importantes sectores de la sociedad mexicana que participaban políticamente en oposición a los gobiernos del nuevo régimen.

Los años de insurrección y movilización política sin duda impulsaron la formación de una opinión pública y partidos que luchaban por expresarse aun en contra de los gobiernos dominantes. Durante la presidencia de Obregón fue evidente que la revolución había generado expectativas de participación política y movilidad social más allá de quienes tomaron las armas. Los obreros formaban sindicatos y ejercían su derecho de huelga, los campesinos pedían tierras y se agrupaban en ligas de comunidades agrarias, las clases medias formaban partidos o se convertían en ideólogos de otras clases. Y aunque esos partidos no eran nacionales ni permanentes, bastaban para que el Congreso tuviera una vida agitada y muchas veces actuara en oposición o autónomamente del ejecutivo. Así como Carranza nunca pudo ejercer completo control sobre el Congreso, tampoco Obregón pudo lograrlo. A finales de 1922, de hecho, tuvo que llamar a sus "amigos" en la Cámara a luchar contra la hegemonía del Partido Liberal Constitucionalista, que bloqueaba la aprobación de las leyes de ingreso y el presupuesto para el año siguiente. Logró su cometido, pero en la siguiente legislatura tuvo que enfrentar la oposición de un beligerante Partido Nacional Cooperatista, que encabezaba Jorge Prieto Laurens, antiguo líder estudiantil de la Universidad Nacional. La disputa llegó a su punto más alto en el informe presidencial de 1923, cuando Prieto respondió al mensaje presidencial de manera ruda. Dijo que funcionarios del gobierno abusaban de la confianza del

presidente, pues aprovechaban esos cargos para entrometerse en las lides electorales. Para derrotar esa oposición fue necesaria una nueva alianza de varios partidos, el Nacional Agrarista, el Laborista, el socialista del Sureste, con otros diputados obregonistas. Como resultado de ello, el Partido Cooperatista resolvió impulsar la candidatura de De la Huerta a la presidencia, y poco después muchos de sus líderes se unieron a su rebelión. Lo interesante es que, mientras los ejércitos se enfrentaban, los diputados y senadores "delahuertistas" pudieron seguir en sus curules oponiéndose a la aprobación de los tratados de Bucareli, firmados entre México y Estados Unidos para dar cauce a las reclamaciones de ciudadanos de ese país por pérdidas sufridas durante la revolución. Al final, en un episodio nunca aclarado, después de una intervención cargada de amenazas del diputado Luis N. Morones, líder de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) y del Partido Laborista, fue asesinado el senador Francisco Field Jurado y secuestrados otros tres legisladores para hacer posible esa aprobación. El presidente Obregón tuvo que deslindarse de Morones y su grupo, a quienes había cedido puestos como el gobierno del Distrito Federal y los establecimientos fabriles militares.

Esa agitación en el Congreso continuó aunque la oposición nunca logró la mayoría en el legislativo. El cuadro, sin embargo, se enriqueció con otros partidos regionales y se dio una lucha entre "bloques" de diputados para propósitos limitados. A finales de 1926, por ejemplo, un bloque obregonista logró aprobar la reforma que permitía la reelección, y a principios de 1928 se alargó el periodo presidencial de cuatro a seis años, con el fin de lograr gobiernos capaces de superar las metas de corto plazo.

Salta a la vista, entre las muchas tensiones del periodo, la que existió entre Luis N. Morones y Obregón. Es verdad que el primero apoyó a la CROM después de recibir su ayuda en 1920, en parte para detener el crecimiento de las organizaciones radicales "rojas", tanto de la anarcosindicalista Confederación General de Trabajadores como de aquellas influidas por el Partido Comunista, pero hacia 1924 su relación se había desgastado, en parte por la agresividad política del líder sindical. Por ello sorprende que Calles convirtiera a Morones en uno de los pilares de su gobierno, designándolo secretario de Industria, Comercio y Trabajo. Desde ese puesto hizo una contribución importante a la centralización del poder, afianzó la función arbitral del Estado en las relaciones labora-

les, pero también atizó el conflicto con los católicos y se opuso abiertamente a la reelección de Obregón.

Ello indica que los seguidores de Obregón no eran exactamente los de Calles. En realidad, el problema es que hacia 1926 ambos se habían convertido en los referentes políticos nacionales dominantes, de modo que el juego político se había cerrado. Los sindicatos rojos habían sido debilitados, la nómina de generales se había reducido, el Congreso era cada vez menos independiente, los poderes regionales no constituían una amenaza y el agrarismo era canalizado burocráticamente. Todo ello indicaba que el poder central se hacía cada vez más dominante, y tal vez esto indujo a Calles a una ofensiva contra actores que juzgó obstáculos al proyecto modernizador en curso: los yaquis, los chinos y los católicos. De unos quería su tierra, a los segundos no los quería en el país, de los últimos pretendía rescatar las conciencias y la dirección de la moral pública. Pero si los dos primeros eran claramente minorías, los católicos y sus instituciones tenían una fuerza que no pareció haber evaluado correctamente.

Aunque el conflicto entre la Iglesia católica y los revolucionarios databa de los años de guerra, varias disposiciones dirigidas a limitar el número de sacerdotes en cada entidad, a prohibir el ejercicio como tales de los extranjeros, y que hacían obligatorio su registro ante la autoridad (lo que implicaba equipararlos con cualquier profesional), llevaron las cosas a un punto de quiebre. Finalmente, en julio de 1926 el alto clero mexicano decidió suspender los cultos en todo el territorio nacional, y con ello estableció las condiciones para un conflicto que rebasó por mucho a los poderes institucionales. La guerra resultante, como ha mostrado Jean Meyer, fue popular, pluriclasista y pueblerina, no tuvo preparación, no tuvo programa, jefes, ni caudillo alguno. Estalló en enero de 1927 y, aunque se trató en buena parte de una guerra de guerrillas no coordinadas, el ejército federal fue incapaz de sofocarla. De hecho, se calcula que en su apogeo, a principios de 1928, había unos 25 000 cristeros en armas en el Bajío, centro y occidente del país, a quienes el general Enrique Gorostieta, un antiguo militar del Porfiriato, dio cierta unidad de acción. Sin embargo, también es cierto que nunca parecieron constituir una amenaza seria para el gobierno federal. En ese momento, el gobierno estuvo a punto de llegar a un acuerdo con la jerarquía católica, en parte gracias a los buenos oficios del embajador estadounidense Dwight W. Morrow y a un ánimo menos beligerante de Obregón, quien

había sido reelecto presidente. Sin embargo, su asesinato a manos de José de León Toral, un fanático religioso, en un restaurante de San Ángel, el 18 de julio de 1928, dio al traste con las negociaciones. Calles tuvo que resolver una crisis muy seria, pues el asesinato generó una gran molestia entre los partidarios de Obregón y suscitó sospechas hacia Morones y el propio presidente. Lo importante es que Calles logró afirmar su liderazgo entre los líderes del Congreso, los principales jefes militares y los gobernadores, a la vez que proponía la organización de un partido que los unificara con vistas a evitar la inestabilidad asociada a la conducción política caudillista; para lograrlo, no tuvo más remedio que sacrificar a Luis N. Morones. En marzo de 1929 nació el PNR y eligió a Pascual Ortiz Rubio como su candidato presidencial, aunque Aarón Sáenz, muy cercano a Obregón, era mucho más popular. Como un adelanto de la disciplina política futura, Sáenz y muchos obregonistas acataron la decisión, mientras que el general Gonzalo Escobar se rebelaba. Una vez más, los rebeldes fueron derrotados rápidamente y se recurrió al desafuero de varios senadores y a la desaparición de poderes en Sonora para acabar con esta efímera oposición.

Entonces Morrow volvió a la carga y en junio de 1929 logró un acuerdo entre el presidente interino, Emilio Portes Gil, y los obispos Leopoldo Ruiz y Flores y Pascual Díaz (sin participación de los insurrectos), mediante el cual el gobierno reconocía la existencia de la Iglesia católica y su propósito de no destruir su identidad ni intervenir en sus funciones espirituales. Además, prometía amnistiar a los rebeldes y restituir los edificios religiosos que no hubieran sido ya ocupados por otras instituciones (Taracena, 1992: 288, Meyer, 2007: 340). Unos 14 000 rebeldes depusieron las armas después de que se publicitaron los arreglos, pero las normas motivo del conflicto quedaron intactas; si bien comenzó un *modus vivendi* entre la Iglesia y el Estado, el segundo, sin duda, había salido triunfante. Había dado un gran paso en el objetivo de establecer un Estado y una educación laicos y buscar que en las nuevas generaciones lo religioso fuera inherente a la esfera privada, mientras que en el ámbito público y político imperara el espíritu laico. En suma, la posibilidad de establecer un dominio nacionalista y revolucionario sobre las conciencias, acompañado de nuevos rituales y ceremonias cívicas que tratarían de mantener viva la sensación de cambio.

Conclusiones

Hacia 1930, era claro que las instituciones del Estado habían recuperado el control básico sobre la sociedad mexicana y que se había logrado un conjunto de acuerdos políticos dentro de una élite conformada por caudillos, generales y hombres fuertes de la provincia, aun cuando no se había resuelto el problema político que minó el porfiriato: el de la sucesión presidencial. En 1924 la candidatura de Elías Calles dio lugar a un serio levantamiento militar; en 1926 y 1927 fue impuesta la reelección de Obregón, pero fue necesario recurrir al asesinato de los otros aspirantes, los generales Serrano y Gómez, y luego de que el recién creado Partido Nacional Revolucionario nominara a Pascual Ortiz Rubio como su primer candidato presidencial, estalló en 1929 una rebelión de generales descontentos por ambas decisiones. Peor aún, aunque la Constitución de 1917 había establecido como la pieza central del sistema la presidencia, en realidad Elías Calles gobernó bajo la sombra de Obregón (y estuvo a punto de devolverle la silla, como González a Díaz en 1884), y posteriormente, los presidentes Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez aceptaron subordinarse al propio Calles, quien fue llamado Jefe Máximo de la Revolución, por lo que ese periodo (1928-1934) es conocido como el del "maximato". Ello indicaba que la brecha entre la ley y la práctica política seguía sin cerrarse. La era liberal terminaba sin haber logrado establecer las instituciones, los valores y la práctica política que la distinguieron en otras partes del mundo. Al mismo tiempo, la legitimidad del Estado posrevolucionario no era completa, pues para lograr ese predominio había tenido que enfrentarse a distintos grupos sociales y excluir de la nueva alianza a sectores importantes de la sociedad, como la clase media católica, los campesinos del Bajío, los siempre beligerantes yaquis de Sonora, o los sindicatos "rojos". Vale la pena anotar que Obregón, antes de ser asesinado en 1928, había sufrido otro serio atentado en noviembre de 1927, y que el presidente Pascual Ortiz Rubio, después de tomar posesión el 5 de febrero de 1930, fue balaceado a la salida del Palacio Nacional por un joven de 23 años, Manuel Flores. Aunque sólo sufrió una herida en la mandíbula, el acto dio pretexto para una andanada represiva contra disidentes, a los que nunca se pudo probar su conexión con el agresor.

Aun así, la nueva alianza parecía más sólida, pues los revolucionarios sobrevivientes habían logrado imponerse a múltiples retos, esta-

ban unidos y muchos de ellos aprovechaban el poder adquirido para invertir en tierras y otro tipo de empresas. Con el tiempo, esa nueva burguesía tuvo cada vez menos interés en las reformas y más en mejorar las condiciones para el desarrollo del capitalismo mexicano. Finalmente, éste fue un objetivo compartido por los dirigentes estatales y los hombres de empresa, tanto mexicanos como extranjeros, y fue el fundamento tanto del nuevo consenso político como de una mejoría gradual de las relaciones con el exterior, en particular con Estados Unidos. Esto parecía indicar una continuidad esencial con el antiguo régimen, pero algunas cosas habían cambiado para siempre: la oligarquía terrateniente había desaparecido de la escena política, las masas organizadas ya ocupaban un lugar en ese escenario y el Estado asumía su nuevo papel, de árbitro e interventor, arropado por la ideología del nacionalismo revolucionario. Estos rasgos del nuevo régimen se consolidarían en los siguientes años.

Bibliografía

Aguilar Camín, Héctor (1981), *La frontera nómada: Sonora y la Revolución Mexicana*, México, Siglo XXI Editores.

Altamirano, Graziella y Guadalupe Villa (comps.) (1985), *La Revolución Mexicana. Textos de su historia*, t. III: *Acción revolucionaria*, México, SEP / Instituto Mora.

Blidstein, Marcelo (2000), "Política y caudillismo en el Congreso Constituyente mexicano de 1917", *Mexican Studies / Estudios Mexicanos*, vol. 16, núm. 1, pp. 39-78.

Bojórquez, Juan de Dios (1967), *Crónica del constituyente*, México, 2a. ed., s. e. (primera edición 1938, México, Botas).

Brading, D. A. (comp.) (1985), *Caudillos y campesinos en la Revolución Mexicana*, México, FCE.

Bulnes, Francisco (1920), *El verdadero Díaz y la Revolución*, México, Editorial Hispano-Mexicana.

Cárdenas García, Nicolás (1992), *La reconstrucción del Estado mexicano. Los años sonorenses (1920-1935)*, México, UAM-Xochimilco.

Carr, Barry (1981), *El movimiento obrero y la política en México 1910/1929*, México, Era.

Carrillo, Ana María (2005), "¿Estado de peste o estado de sitio?: Sinaloa

y Baja California, 1902-1903", *Historia Mexicana*, vol. 54, núm. 4, pp. 1049-1103.

Coerver, Don M. (1977), "Federal-State Relations During the Porfiriato: The Case of Sonora, 1879-1884", *The Americas*, vol. 33, núm. 4, pp. 567-584.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada (1990), México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas / Departamento del Distrito Federal.

Córdova, Arnaldo (1981), *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*, México, Era.

Cosío Villegas, Daniel (1972), *Historia moderna de México. El Porfiriato. La vida política interior. Segunda parte*, México, Hermes.

——— (1983), *Historia moderna de México. El Porfiriato. La vida política interior. Primera parte*, México, Hermes.

——— (1998), *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, FCE.

Falcón, Romana (1984), *Revolución y caciquismo. San Luis Potosí, 1910-1938*, México, El Colegio de México.

García Granados, Ricardo (1912), *Historia de México, desde la restauración de la república en 1867, hasta la caída de Porfirio Díaz*, vol. 3. México, Andrés Botas e hijo.

Garner Paul (2003), *Porfirio Díaz. Del héroe al dictador: una biografía política*, México, Planeta.

Guerra, François-Xavier (1988), *México, del antiguo régimen* a la Revolución, 2 ts., México, FCE.

Hale, Charles A. (2002), *La transformación del liberalismo en México a fines del siglo XIX*, México, FCE.

Hernández Chávez, Alicia (1984), "Militares y negocios en la Revolución Mexicana. *Historia Mexicana*, vol. 34, núm. 2, pp. 181-212.

——— (1989), "Origen y ocaso del ejército porfiriato", *Historia Mexicana*, vol. 31, núm. 1, pp. 257-296.

Hu-Dehart, Evelyn (1974), "Development and Rural Rebellion: Pacification of the Yaquis in the Late Porfiriato", *The Hispanic American Historical Review*, vol. 54, núm. 1, pp. 72-93.

Katz, Friedrich (1982), *La guerra secreta en México*, 2 ts., México, Era.

——— (1998), *Pancho Villa*, 2 ts., México, Era.

Knight, Alan (1986), *La Revolución Mexicana. Del Porfiriato al nuevo orden constitucional*, 2 vols., México, Grijalbo.

Knight, Alan (1986a), "La Revolución Mexicana: ¿burguesa, nacionalista, o simplemente 'gran rebelión'"?, *Cuadernos políticos*, núm. 48, pp. 5-32.

Koth, Karl B. (1995), "Crisis Politician and Political Counterweight, Teodoro A. Dehesa in Mexican Federal Politics, 1900-1910", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 11, núm. 2, pp. 243-271.

MacGregor Campuzano, Javier (2010), "Elecciones federales y transición a un nuevo régimen", México, 1920 y 1922, *Historia Mexicana*, vol. 60, núm. 2, pp. 1119-1174.

Madero, Francisco (2006), *La sucesión presidencial en 1910,* México, Colofón, edición facsimilar.

Martínez, Héctor G. y Francie R. Chassen (1989), "Elecciones y crisis política en Oaxaca, 1902", *Historia Mexicana*, vol. 39, núm. 2, pp. 523-554.

Marván Laborde, Ignacio (2001), "De instituciones y caudillos: las relaciones entre la Cámara de Diputados de la XXVIII Legislatura y el presidente Carranza", *Historia mexicana*, vol. 51, núm. 2, pp. 261-323.

Medin, Tzvi (1982), *El minimato presidencial: historia política del Maximato,* México, Era.

Meyer, Jean (2007-2008), *La cristiada*, 3 ts., México, Siglo XXI Editores.

Meyer, Michael C. (1971), "The Militarization of Mexico, 1913-1914", *The Americas*, vol. 27, núm. 3, pp. 293-306.

Niemayer, E. V. (1993), *Revolución en Querétaro. El Congreso Constituyente Mexicano de 1916-1917,* México, Cámara de Diputados.

Obregón, Álvaro (1959), *Ocho mil kilómetros de campaña,* México, FCE.

Ramírez Rancaño, Mario (2006), "Una discusión sobre el tamaño del ejército mexicano, 1876-1930", *Estudios de historia moderna y contemporánea*, núm. 32, pp. 35-71.

Reed, Nelson (1971), *La Guerra de Castas en Yucatán,* México, Era.

Sierra, Justo (2009), *Evolución política del pueblo mexicano,* México, Porrúa.

Snodgrass, Michael (2008), *Deferencia y desafío en Monterrey. Trabajadores, paternalismo y Revolución en México,* Monterrey, Fondo Editorial de Nuevo León.

Taracena, Alfonso (1992), *La verdadera Revolución Mexicana (1928-1929),* México, Porrúa.

Tobler, Hans Werner (1984), "La burguesía revolucionaria en México, su origen y su papel, 1915-1935", *Historia Mexicana*, vol. 34, núm. 2, pp. 213-237.

Tobler, Hans-Werner (1971), "Las paradojas del ejército revolucionario: su papel social en la reforma agraria mexicana, 1920-1935", *Historia Mexicana*, vol. 21, núm. 1, pp. 38-79.

Vanderwood, Paul J. (1982), *Los rurales mexicanos*, México, FCE.

Walker, David W. (1981), "Porfirian Labor Politics: Working Class Organizations in Mexico City and Porfirio Diaz, 1876-1902", *The Americas*, vol. 37, núm. 3, pp. 257-289.

Weis, Robert (2009), "Immigrant Entrepreneurs, Bread, and Class Negotiation in Postrevolutionary Mexico City", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 25, núm. 1, pp. 71-100.

Womack, John (1980), *Zapata y la Revolución Mexicana*. México, Siglo XXI Editores.

Zebadúa, Emilio (1995), "El Banco de la Revolución", *Historia Mexicana*, vol. 45, núm. 1, pp. 67-98.

LA RECTORÍA DE ESTADO, 1930-1960

*Alicia Hernández Chávez**

La historia de los decenios de 1920 a 1960 es la de la institucionalización de cambios económicos y demandas políticas y sociales generadas durante los decenios de 1890 a 1920. Específicamente entre 1900 y 1930 participan en la vida política sectores nuevos de la población, me refiero a obreros, campesinos, clases medias y partidos de diversas filiaciones. Los cambios ocurridos entre 1914 y 1937 en el contexto internacional —la Gran Guerra y la Gran Depresión— fortalecieron los poderes centrales de mando en los gobiernos. A su vez, la movilización de guerra y los cambios socio-políticos exigieron el apoyo de grupos populares: obreros, campesinos y clases medias; a cambio los gobiernos debieron concederles ciertos derechos políticos y sociales.

La evolución política en esos treinta años colocó a México en la contemporaneidad y condicionó sus tendencias y alternativas. Su trayectoria se inscribe tanto en el ideario de la Revolución de 1910-1920, en la ejecución de los principios más avanzados de la Constitución de 1917, tales como los artículos 3, 27 y 123, y en la ideología nacionalista, de unidad de clases, de frentes populares que de 1936 en adelante impulsan la alianza de clases medias y populares en contra de la ultraderecha. Todas fueron ideologías mundiales que definieron de modo particular a nuestro país.

Precisamente porque el ingreso de México en el mundo contemporáneo fue similar al de otros países latinoamericanos y europeos, se generó una política de masas que se incorporó al proceso político en acto y reconoció a los mexicanos deberes y derechos universales como el voto,

* El Colegio de México.

el derecho de asociación, el de huelga, el derecho a la salud, a la educación y a la organización partidaria.

La sociedad en 1930 se componía de 16.5 millones de habitantes y al término del decenio de 1960 se había duplicado (*circa* 35 millones de mexicanos). México registró una tasa de crecimiento general de 2.6% entre 1930 y 1950 y de 3.2% entre 1950 y 1970, periodo caracterizado por la disminución de la mortalidad y el sostenido índice de altas tasas de natalidad. La tendencia que dominó fue el crecimiento urbano que en términos generales fue el doble del rural. La transición implicó la incorporación de una creciente población y nuevas formas de sociabilidad de redes organizativas, los fundamentos de un nuevo orden político.

Entre 1920 y 1940 se institucionalizó la movilización de masas, encabezada por ciudadanos en armas que derrotaron a un ejército profesional en 1914 y derrocaron a un longevo gobierno, el de Porfirio Díaz. Insisto, la derrota y disolución del ejército federal en 1914 fue un hecho esencial para comprender que hubo libertad para construir las nuevas instituciones del Estado al no existir el brazo armado que presionara a los nacientes gobiernos (Hernández, 1989: 257-296). La pacificación del país fue tarea de un decenio cuando ciudadanos armados, clases medias, obreros, campesinos, se identificaron con distintas ideologías y grupos de interés organizados en corporaciones, ligas y partidos. La fuerza que cobraron estos actores populares explica la movilidad social, el avance político y de bienestar social de los decenios 1920 a 1950. En 1940, es claro que tanto el presidente de la República como el PRM deciden los cambios presidenciales. Fue a partir de 1945-1960 cuando el sistema político adoptó el carácter de régimen al aprovechar las instituciones populares como clientela subordinada al Estado; y al igual que en el resto del mundo pasada la Segunda Guerra Mundial, las políticas sufrieron un giro hacia la derecha. Fue la etapa que sustentó la vida política en un solo partido, el PRI o Partido de la Revolución Institucional, partido con un sitio hegemónico en toda cargo de elección que dio lugar a una creciente tendencia antidemocrática que operó a base de pactos informales, alianzas que conllevaron prebendas y concesiones entre las partes.

Nuevo orden político

El reordenamiento político invocó la Constitución de 1917, que prohíbe a cualquier político su acceso a la presidencia por vía de las armas, al declarar en su artículo 82, inciso VII, que para ser presidente se requiere "no haber figurado directa o indirectamente en alguna asonada, motín o cuartelazo". Establece además como principio constitucional la no reelección del presidente. Estos dos preceptos fueron los mecanismos más poderosos que impulsaron el proceso de institucionalización política del país, subordinaron a las facciones en armas al poder civil, y acotaron el poder presidencial primero a cuatro y de 1934 en adelante, a seis años (Hernández, 2002).

La pacificación se hizo de modo pragmático. Durante los periodos presidenciales del expresidente municipal y agricultor sonorense Álvaro Obregón (1920 y 1924) y de su sucesor, Plutarco E. Calles (un exmaestro de escuela media), se abrió un horizonte esperanzador para los sectores populares. Obregón había pactado con obreros y campesinos que, de llegar a la Presidencia de la República, los apoyaría: con los zapatistas en el estado de Morelos, el núcleo armado símbolo del agrarismo mexicano, repartió las haciendas azucareras en propiedad ejidal. Obregón promovió la Confederación Regional Obrera Mexicana, CROM, y su Partido Laborista, el PL. En 1921 se creó el PMC, Partido Comunista Mexicano, como otros partidos y ligas nacionales.

Obregón, como presidente, pactó con todas las ideologías y agrupaciones. El reparto agrario nacional avanzó, pues entre 1921 y 1924 se distribuyeron 1.2 millones de hectáreas que beneficiaron a 132 969 familias. A los sectores moderados —incluso a los rebeldes en armas— Obregón les dio garantías para que depusieran las armas, como ocurrió con los terratenientes en Chiapas y con las guardias blancas de las compañías petroleras en el Golfo de México; similar fue su postura con los dueños de terrenos que recibían regalías de compañías extranjeras a cambio de la explotación de sus campos petroleros. Las organizaciones agrarias y obreras recibieron dádivas del presidente; sus líderes fueron encumbrados en puestos ministeriales, como el líder de la CROM, Luis N. Morones, quien ocupó la Secretaría de Trabajo, Industria y Comercio, durante el gobierno de Plutarco E. Calles. Nació así el nuevo sistema de intercambio entre el gobierno y los sectores públicos, empresarios, trabajadores y campesinos; es decir, la praxis de concertar y pactar.

Lo singular del periodo fue el vigor y número de organizaciones, partidos, sindicatos, ligas de trabajadores del campo, organizaciones de industria, de manufactura y de talleres artesanales. Lo significativo es que muy pocos contaron con fuerza autónoma para sostener una política propia, por lo cual recurrieron a la ayuda del nuevo Estado. Hacia mediados del decenio de 1920 comenzó a apreciarse una nueva agitación social y descontento popular, en buena medida producto de la depresión económica que se inició en México hacia 1926, la cual se sumó a las secuelas de una década de guerra y destrucción material.

Empeño de gran mérito fue encauzar la energía desatada por una sociedad en armas mediante la política educativa y cultural. Concebida como el principal sostén del crecimiento de la sociedad, difusora de igualdad de oportunidades y forjadora de una nación incluyente en la que se beneficiarían todos los mexicanos, independientemente de su riqueza, condición social o etnia, la política educativa cumplió con uno de los ideales más sentidos de todos los sectores sociales. Con esta inteligencia, en 1921 el presidente Obregón creó la Secretaría de Educación Pública (SEP) y al frente puso a José Vasconcelos, un intelectual de primer orden, idóneo para forjar una idea unitaria de raza y sociedad. Su tarea fue formidable en un país donde el analfabetismo alcanzaba 72% de la población; los murales de los edificios públicos se cubrieron con la historia de México, las brigadas de alfabetización recorrieron los rincones del país, las bibliotecas ambulantes con los clásicos de la literatura, y ejercicios didácticos en apoyo a la docencia se distribuyeron ampliamente.

Cuando Plutarco Elías Calles llegó a la presidencia en 1924 existían organizaciones con capacidad para mantener la unidad del país: me refiero a los aparatos administrativos del Estado, los partidos regionales, de los cuales el más importante fue el Partido Laborista (PL), brazo político de la CROM (Confederación Regional de Obreros Mexicanos). El Partido Fronterizo era el segundo partido con presencia en los estados del noreste y a lo largo del Golfo de México.

La presidencia de Calles fue menos carismática y estuvo dirigida a fortalecer la administración central; fue el hombre creador de instituciones; fundó el Banco de México y la Comisión Nacional de Irrigación, constructora de carreteras y de irrigación sin precedentes, y diseñó los mecanismos anticaudilistas para conducir la política hacia los órganos del Estado. El desarrollo de una política de mayor control por el Ejecu-

tivo del gobierno y de la administración federal dieron a la presidencia de Calles un tinte estatista.

El momento que se vivía facilitó centralizar la economía y la política, pues el país, de 1926 a 1929, libró una guerra campesina y religiosa en gran parte del territorio: la guerra en nombre de Cristo Rey (Meyer, 1999). Con la presión de la CROM, y la aguerrida política de la Iglesia católica contra los movimientos sociales de tinte "socialista" y reformas radicales, se acentuó la tensión entre Estado e Iglesia. Fue cuando el gobierno hizo ejecutivos los artículos constitucionales que marcaron la separación de Iglesia y Estado. El presidente se apoyó en las campañas de propaganda del partido de la CROM, el Laborista, incluida su ambición de fundar una Iglesia nacional, la Iglesia Católica Apostólica Mexicana. Iglesia y Estado iniciaron una lucha sin tregua. La primera censuró y se movilizó en contra de los artículos constitucionales relativos a la educación, la prohibición de órdenes monásticas, la expropiación de la tierra y de bienes corporativos. La guerra armada y la negativa de cumplir con determinados artículos constitucionales se topó con la orden del gobierno de la aplicación inmediata de la Constitución: los gobernadores expulsaron a los sacerdotes extranjeros, las autoridades locales cerraron escuelas, conventos y hospicios de huérfanos católicos y se aceleró la desamortización de la propiedad corporativa. La resistencia católica comenzó por organizarse para la guerra civil; nació la Liga Nacional Defensora de la Religión Católica; en contrapartida, el gobierno expulsó al delegado apostólico, lo que provocó que se radicalizaran los obispos y ordenaran la suspensión de cultos. En 1929 se firmaron los acuerdos que estipulaban la separación entre Iglesia y Estado: la primera acotada a Dios y el Estado laico a cargo del gobierno. Tal separación perduró hasta 1992; durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se restablecieron relaciones diplomáticas con el Vaticano (Loaeza, 1999).

La centralización política

El caos que pretendían provocar los grupos desafectos a los gobiernos designados por los jerarcas de la política tardó en ser liquidado. En 1929, Calles convocó a los principales "jefes políticos", y en reunión cerrada pactaron que ninguno, incluido él mismo, ambicionaría la presidencia. Entre todos escogerían a un civil como interino para preparar

las elecciones. El político civil de mayor temple y base autónoma era Emilio Portes Gil, gobernador del estado de Tamaulipas, fundador y artífice del Partido Fronterizo, la organización política más poderosa del Golfo de México. Portes Gil fue proclamado por el Congreso presidente interino, con la encomienda de preparar las elecciones para el periodo presidencial de 1930-1934.

El acuerdo entre las jefaturas políticas abrazó distintos movimientos, corrientes y partidos locales y sus clientelas. Los del Golfo, el Fronterizo y el Socialista del Sureste, así como las ligas y organizaciones de la región fueron la espina dorsal de la naciente confederación de partidos. En cambio, la idea de Plutarco E. Calles, para entonces reconocido como el Jefe Máximo, fue formar un partido promotor de principios básicos emanados de una convención que obligara a todo candidato del gobierno a una política determinada y que garantizara su éxito electoral. El nuevo partido sería nacional, compuesto por correligionarios civiles o militares organizados por el Estado conforme a sus áreas de trabajo; sus ideales se definirían de "interés nacional", y por tanto, adquirió la connotación de partido del gobierno.

Lo que Calles buscaba era organizar las fuerzas políticas influidas por las nuevas tendencias corporativas, a semejanza del fascismo italiano y el español. En noviembre de 1928 inició actividades el Partido Nacional Revolucionario, el PNR, agrupación de jefes políticos y partidos políticos estatales y regionales. De inmediato el PNR en su convención tomó dos medidas: ampliar de cuatro a seis años el periodo presidencial y aprobar un plan sexenal en el que se fijaran las directrices básicas de la política general del país.

En un primer momento se respetó la autonomía de los partidos locales, el PNR confederó partidos y organizaciones que reclamaban ser producto de la Revolución: éstos preservaron su autonomía y sus estatutos; a cambio debieron acatar las decisiones de carácter nacional que tomara su comité ejecutivo central con sede en el Distrito Federal. El PNR fue el primer paso para crear un partido único y nacional. No sólo nació para las elecciones, sino para regir los destinos políticos de la sociedad de intelectuales, burgueses, proletarios, trabajadores del campo; es decir, nació como partido nacional interclasista.

El PNR acabó por trascender las esferas de poder local: en gran parte de los estados eligió con más de 90% de los votos a los gobernadores y depuró los altos mandos del ejército, lo que dislocó los nexos entre facciones

políticas. Medida fundamental en el proceso de reorganización del sistema político y el orden local fue el artículo 115 de la Constitución de 1917, que reconoció la autonomía municipal con su ayuntamiento electo directa y popularmente. La formación de alrededor de 2 millares de municipios en la república (hoy suman 2 435), sede de gobiernos locales, fue esencial para la paz pública. Éstos fueron reforzados con 280 centros distritales subordinados a 31 partidos políticos estatales que reconocían una sola directiva: la del Comité Nacional del PNR. De ahí que, en los años sucesivos, el PNR conservara un marcado carácter territorial, no obstante sus fuertes rasgos corporativos.

En la elección nacional se probaría la eficacia del novel partido: se nombró candidato a la presidencia a una persona sin vínculos políticos significativos, de modo que dependiera exclusivamente del PNR; éste fue un hombre de Michoacán, Pascual Ortiz Rubio. Sus contrincantes fueron Aarón Sáenz, originario de Nuevo León, magnate azucarero representante de prósperos hombres de negocios y de la facción favorable a cancelar las reformas radicales. Fuera de la "familia revolucionaria" se presentó como candidato autónomo José Vasconcelos, el popular exsecretario de Educación, con apoyo urbano significativo entre las clases medias. El PNR organizó con notable eficacia el cambio presidencial. La votación fue abrumadora en favor de Ortiz Rubio: 1 948 848 votos contra 110 979 para Vasconcelos. Entre 1930 y 1931 la lucha de facciones se concentró en el partido, en el que Calles nombró dirigente a una persona de su confianza, Lázaro Cárdenas. Las dos instituciones, Congreso y PNR, fueron los contrincantes del debate político donde se expresaron las facciones organizadas en partidos regionales o como bloques políticos. Correspondió a Cárdenas, en su calidad de jefe del partido, concluir el proceso de centralización y marginar a las facciones indisciplinadas o externas del PNR que se focalizaban en el Congreso, entre algunos gobernadores, en el ejército y en las nuevas organizaciones agrarias y obreras independientes. Un puesto clave entre las facciones en pugna dentro del sector militar lo ocupaba el general Joaquín Amaro, quien en ese momento ejercía el cargo de secretario de Guerra del presidente en turno, Ortiz Rubio. Era vox pópuli que Amaro era "el verdadero poder tras el trono". Los otros "generales" que sustentaban el régimen eran Lázaro Cárdenas, tipógrafo de Jiquilpan, Michoacán; Juan Andreu Almazán, médico, originario del sur de México, de filiación liberal maderista, y Saturnino Cedillo, ranchero —poco letrado—

de San Luis Potosí, quien decía tener como ideal que todo agrarista tuviera un coche Ford en su parcela.

El peligro radicaba en Amaro, quien a diferencia de los otros tres sí tenía dotes militares y por lo mismo poder bélico debido a que ocupaba el cargo de secretario de Guerra. El que haya podido permanecer tres años más como "poder tras el trono" lo convertiría en un contrincante de peso, y además iba a contracorriente con el proyecto de Calles, de un partido nacional con predominio sobre el gobierno y la sociedad.

En octubre de 1931 tuvo lugar una crisis ministerial y los "generales" Cárdenas, Almazán y Cedillo presentaron su renuncia; con ello obligaron al general Amaro a hacer lo mismo. A los pocos meses renunció el presidente Ortiz Rubio. El Congreso designó al sonorense Abelardo L. Rodríguez presidente provisional, para gobernar hasta el 1 de diciembre de 1934.

De 1929 a 1934, en el Congreso estalló la disputa política más importante de los partidos o facciones opuestos al proceso de centralización y al debilitamiento del poder regional, o mal llamado federalismo. El problema era de fondo, pues hasta ese momento la Constitución sólo prohibía la reelección del poder ejecutivo; introducir la no reelección de diputados locales debilitaba las bases de los gobernadores en sus congresos estatales; en consecuencia, la no reelección fortalecía al poder presidencial. Más aún, al hacer coincidir la duración de cargos de elección con el periodo presidencial de seis años, los representantes en el legislativo se verían más disponibles a aprobar las iniciativas de ley del PNR y del poder ejecutivo.

La creciente fuerza del partido del gobierno, el PNR, una vez mas manifestó su peso político en la convención nacional PNR celebrada en Aguascalientes, donde logró el voto en favor de la no reelección de diputados estatales, federales, y de senadores. El 29 de abril de 1933, el Congreso aprobó e hizo ejecutiva la reforma al artículo 83 constitucional, que fijó la duración de seis años del encargo presidencial, sin derecho a reelección; para los senadores, la duración igual a la anterior, y para los diputados, tres años, sin derecho a reelección inmediata (recientemente —2013— se aprobó la reelección de senadores: "podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados al congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos").

Los años de 1929 a 1936 fueron de profunda actividad legislativa, pues en múltiples sentidos se introdujeron cambios esenciales en la

Constitución federal y liberal de 1917 para transfigurar su ideario original liberal democrático por un régimen netamente presidencial regido por un Estado con capacidad para incidir en las esferas de producción estratégicas. El Congreso de la Unión adquirió facultades legislativas respecto de la minería, el comercio, las instituciones de crédito, y para establecer un banco de emisión único (1929). Luego, entre 1933 y 1934, se amplió el poder federal mediante leyes laborales que hasta entonces formaban parte de la esfera soberana de las entidades federativas. Serían de jurisdicción federal los asuntos del trabajo relativos a ferrocarriles, al transporte federal, la minería y los hidrocarburos, además del trabajo marítimo y portuario (1933), y, por último, en 1934, los textiles. La reglamentación de estos cambios se inscribió en el Código Federal del Trabajo. Hubo críticas de parte de los diputados de la oposición, quienes afirmaban que estas leyes eran fascistas y lesivas a la soberanía de los estados y que violentaban la autonomía sindical al subordinar las relaciones de trabajo al poder federal; que incluso el nuevo código limitaba el derecho de huelga al regular la relación obrero-patronal, vía las juntas de trabajo. Algo similar se adujo con las reformas del artículo 115, que fijaba el periodo de gobierno municipal en cuatro años sin derecho a reelección inmediata y sujeto a otras medidas que debilitaban lo que fuera la fuerza del sistema federal desde su base, el municipio.

Todas estas reformas, sin duda, estaban dirigidas a generar una efectiva rectoría del Estado, concebida como un poder presidencial, encuadrado por un partido nacional, con un presidente de partido con enorme poder, un presidente de la República de facto subordinado al partido y un poder legislativo formado por miembros disciplinados del propio PNR.

En la Convención de Querétaro de diciembre de 1933 se consumó la ingeniería política al adecuar el PNR al conjunto de reformas que entrarían en operación. En la convención, el partido se despojó de su carácter confederal para adquirir los rasgos de un partido con todos los elementos contemporáneos: su membresía pasó a ser individual y sus órganos se estructuraron verticalmente, con bases territoriales en cada nivel de gobierno: el municipio, las entidades federativas y el Comité Directivo Nacional. El Comité Directivo Nacional (CDN) fue responsable de elaborar el plan nacional que debía cumplir su candidato a la presidencia; además designaba al candidato presidencial y nombraba a los candidatos para cargos legislativos. Las iniciativas de ley que diputados federales o estata-

les sometían al Congreso se elaboraban en el Comité Ejecutivo Nacional del partido (CEN) por conducto de su Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos. Lo mismo en el caso de las iniciativas que enviaba el Ejecutivo. El PNR aprobó su primer Plan Sexenal en dicha convención y nombró candidato presidencial al michoacano Lázaro Cárdenas, político cercano a Calles. En síntesis, por medio del partido se pretendió reforzar el carácter central de las instituciones; sin embargo, en ese momento se sentaron las bases de un poder dual: el del presidente de la República y el del presidente del partido (Garrido, 1991 y 1993).

Nueva política social

Las organizaciones obreras vivían una etapa de profunda reorganización, que coincidía con la fragmentación de la gran central obrera, soporte de gobiernos previos, la CROM, cuyas primeras fisuras se manifestaron en 1928, máxime cuando su líder Luis N. Morones aspiró a la Presidencia de la República. En ese momento, Lombardo Toledano, un abogado de gran prestigio, miembro de la central obrera y responsable de sus litigios sindicales, generó un movimiento en pro de una CROM "depurada". A su vez se separó Fidel Velázquez junto con cuatro líderes sindicales, denominados Cinco Lobitos (así llamados porque Morones los calificó de "esas lombrices que se fueron", a lo cual se le respondió: "Torpe de usted [...] lo que califica de lombrices son cinco lobitos que muy pronto le van a comer todas las gallinas del corral"). Es interesante el origen laboral de estos Cinco Lobitos para comprender el peso estratégico de las ciudades. Sus nexos se originaron en la Ciudad de México, donde organizaban la recolección y reparto de leche; otros eran recolectores de basura, camioneros que surtían los mercados de la ciudad y choferes del transporte público. A este núcleo se adhirieron panaderos, sector servicios, meseros, albañiles, costureras, etcétera. El conjunto podía paralizar la vida de la capital. Portes Gil, un astuto líder político y jefe del Partido Fronterizo, entregó a Fidel Velázquez y "sus lobitos" las Juntas de Conciliación y Arbitraje y les brindó apoyo para formar la Federación Sindical de Trabajadores del Distrito Federal. Alfredo Pérez Medina agrupó en la Cámara de Trabajo, de orientación anarcosindicalista, a otros órganos de trabajadores. La CROM de Morones perdió enorme terreno en múltiples ámbitos y regiones, pero no fue, ni ha sido, li-

quidada. En suma, entre políticos y líderes sindicales desarticularon el sistema sindical imperante en los últimos tres lustros: 1920-1935 (Hernández, 1979).

Agrupaciones como las de los ferrocarrileros, electricistas, mineros y metalúrgicos, organizaciones sindicales comunistas con mayor autonomía, aumentaron su combatividad y, hacia finales de 1928, formaron la Central Sindical Unitaria de México (CSUM), que tendría gran peso. En 1933, Lombardo Toledano rompió con la CROM y formó la Confederación General de Obreros y Campesinos de México (CGOCM). La agrupación reunía tanto a sindicatos de trabajadores como a ligas campesinas que en 1933 se encontraban divididas, sin unidad de mando y fuera del control gubernamental. Fue en ese contexto en el que se aprobaron las leyes que trasladaron la jurisdicción de las principales ramas de la industria de las entidades federativas a la federación —leyes que aparecen como corporativas, en el sentido de que reglamentan y regulan las relaciones de trabajo a partir de los órganos administrativos del Estado—. Conviene antes recordar que la primera Ley Federal del Trabajo, de 1931, atribuyó al Departamento Autónomo del Trabajo las funciones de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo y el control sobre las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje. El papel de las Juntas fue esencial para la resolución de conflictos laborales y demandas salariales. El papel de mediador colocó al gobierno en posición para nombrar representantes en dichas juntas; Portes Gil, como se dijo, colocó a Fidel Velázquez y a sus "lugartenientes" al frente de éstas, con enormes prerrogativas para determinar cuáles huelgas eran legales y cuáles no. En materia de control del Estado, los sindicatos debían legalizar su organización ante el Departamento del Trabajo y su registro ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, lo que proporcionó a Fidel Velázquez un conocimiento directo de los órganos de trabajadores en el país. De hecho "don" Fidel fue el ministro sin cartera más poderoso desde 1943 hasta su muerte en 1997.

En 1934 hubo medidas tendientes a poner orden en el campo tras dar por terminado el reparto ejidal y estabilizar la inquietud de propietarios al otorgar garantías a la pequeña y gran propiedad agrícola. La nueva legislación confería carácter resolutivo a la dotación de tierras, tal como lo venían pidiendo los hacendados y agricultores en la Cámara Nacional de Agricultura. En ese año de 1934 comenzó a funcionar el Departamento Autónomo Agrario, dependiente del Ejecutivo, que permitió

avances notables en materia de legislación agraria. El concepto de ejido se enriqueció al incluir la tierra de labor, los bosques, montes, aguas y pastos; al mismo tiempo se protegió la pequeña propiedad agrícola al colocarla al reparo de toda afectación para fines del reparto agrario. La reforma constitucional dio paso al primer Código Agrario (1934), que proporcionaba certidumbre a toda propiedad de 150 hectáreas de riego o menor, al declararla no sujeta a afectación. Al poco tiempo el Jefe Máximo, Calles, declaraba concluido el reparto ejidal.

Pacto de Unidad Nacional

Lázaro Cárdenas asumió la Presidencia de la República el 1 de diciembre de 1934, gracias al apoyo de Calles. Conocedor de la práctica "callista" de tener presidentes débiles y un Jefe Máximo poderoso, se propuso como primera tarea encaminar hacia la Presidencia de la República las lealtades del PNR, del ejército, de las organizaciones sindicales y de los campesinos.

Sin duda es en el decenio de 1930 cuando se institucionalizan los ideales que se expresan entre 1890 y 1930 y se integran personas al mercado de trabajo y a la vida política. En un esfuerzo creador de instituciones sin precedente, se forman organizaciones sindicales obreras y campesinas, confederaciones y el partido ad hoc a las reformas que se implementan.

Por el giro que confirió a la dirección del Estado, Lázaro Cárdenas fue el fundador de un orden que consolidó el sistema político mexicano a partir de 1935 y durante varias décadas tal acuerdo fue capaz de mantener un gran acuerdo nacional por un gran pacto nacional basado en una organización corporativa, de carácter progresista. En efecto, el Pacto de Unidad Nacional fue esencialmente incluyente al no dejar fuera a los distintos grupos sociales e intereses económicos; le dio a cada uno su sitio según su peso político y papel en la esfera de producción.

En la década de 1930, el Estado enfrentó serias dificultades para reestructurar el nuevo mercado político de forma que respondiera cabalmente a las demandas de las clases medias urbanas y rurales. Testimonio de la resistencia a los cambios fueron tres grandes movimientos: la Cristiada, la cruzada vasconcelista y el sinarquismo, sofocados, más no exterminados, y en 1939 la función del Partido Acción Nacional (PAN),

que sería el partido del centro-progresista liberal más importante, hasta 1940, luego de la candidatura de Almazán a la presidencia en contra de Manuel Ávila Camacho. El primer movimiento, católico rural-campesino armado (1926-1929), incorporó segmentos medios de pueblos y villas y a pequeños agricultores contrarios a las políticas socializantes y laicas; el segundo se formó con habitantes de centros urbanos que propugnaban un programa liberal tendiente a devenir en una derecha fascista; el tercero, el sinarquismo, se alimentó de los grupos católicos más conservadores.

La tarea más importante del presidente Cárdenas fue conferir estabilidad a los sectores sociales que no habían conocido bienestar pese a la reciente revolución y que expresaban una peligrosa frustración social agravada por la crisis económica, resentida desde 1926 y sumada a la Gran Depresión.

El movimiento obrero se encontraba en un momento de profunda reorganización, pero impotente ante el cierre y recorte de personal en las fábricas. El campesino, disperso y sujeto a cultivar tierras marginales o en condiciones de trabajo servil, como peón de hacienda, había recibido pocos beneficios del reciente movimiento social, motivo por el que se radicalizó y se organizó en sindicatos de trabajadores agrícolas con la guía de los comunistas o se adhirió a los movimientos de extrema derecha. De los movimientos agrarios populares, como el que encabezó Emiliano Zapata, sólo quedaban cenizas y el puñado de cabecillas "agraristas" se habían acomodado como gobernadores o nuevos hacendados de la posrevolución. La corrupción y los millonarios de la revolución infestaban el ambiente.

Contrariamente a lo que sostiene la historiografía tradicional, el gobierno de Lázaro Cárdenas no fue solamente la respuesta a las presiones externas e internas, fue desde el comienzo una política distinta. Al inicio de su gobierno, el presidente tomó tres medidas. La primera, cambiar las comandancias de zona militar para romper los vínculos entre gobernadores "callistas" y comandantes militares. De 1935 a 1936 removió a 14 gobernadores (la mitad) por vía del recurso legal de declarar desaparecidos los poderes por perturbación del orden interno. De este modo eliminó la posibilidad de una coalición entre comandantes de zonas militares y gobernadores que pudieran intentar un golpe de Estado. De manera simultánea, a los 15 días de haber asumido el cargo presidencial, suprimió la inamovilidad de los magistrados de la Suprema Corte de

Justicia: "Los Ministros de la Suprema Corte, los magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito durarán en su encargo seis años", con lo cual hizo coincidir su periodo con los seis años del gobierno presidencial (artículo 94, reforma del 15 de diciembre de 1934). Tanto los archivos de Lázaro Cárdenas, como el de Francisco J. Múgica, contienen la correspondencia que prueba que la designación de los nuevos magistrados se llevó a cabo por indicación del presidente, teniendo en cuenta que los mismos "interpretarán cabalmente la política revolucionaria del nuevo Gobierno" (Hernández, 1979 y 2012).

Los primeros cambios importantes de jefes de operaciones militares y de gobernadores se efectuaron entre el 1 de diciembre de 1934 (la noche de su protesta como presidente) y mayo de 1935, es decir, antes de la primera crisis con Calles (junio de 1935), a quien expulsaría del país (abril de 1936). Las medidas fueron radicales y firmes, pero altamente riesgosas; por ello el gobierno actuó en múltiples campos. De principios de 1935 a febrero de 1938, además de los expulsados y de los que obtuvieron licencia "forzosa", 91 de los 350 generales del ejército en servicio activo, más 16 divisionarios, se encontraron "en disponibilidad" (sujetos a ordenanza militar pero sin mando de tropa). La mayor parte de los traslados y licencias se realizaron con la finalidad de desplazar al grupo sonorense, incrustado durante 15 años en puestos de mando, y reemplazarlos por militares cardenistas o militares profesionalizados. El cambio continuo también desarraigó al militar de sus zonas de influencia y de intereses creados, y entre 1920 y 1937 los efectivos del ejército fueron reducidos a la mitad, como se observa en el cuadro 1. Con estas medidas el Ejecutivo Federal impidió toda posible conspiración. Del mismo modo, la puesta en disponibilidad de los altos mandos del ejército permite comprender cómo el presidente Cárdenas rescató las riendas de mando presidencial antes del primer enfrentamiento con Calles.

A tres meses de su gobierno, Cárdenas ordenó el estudio de reforma del artículo 27 de la Constitución, con la finalidad de "reformular el proyecto nacional para darle un nuevo significado al pacto federal". El instrumento fue la nueva Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública que reglamentó dicho artículo, gracias a la cual "el gobierno federal podía hacer frente de una manera rápida, legal y precisa a casos de emergencia que reclaman en un momento dado una intervención decidida del poder público ante la salvación del interés muchas veces de carácter nacional".

CUADRO 1
Efectivos del ejército en 1921 y 1937

Grado	*1921*	*1937*	*Diferencia (en %)*
General de división a brigadier	679	350	–48%
Coronel a mayor	4 463	2 535	–43%
Capitán a subteniente	15 421	6 368	–59%
Sargento a cabo	10 342	n.a.	n/a
Tropa aproximada	98 087	50 342 *(55 000)*	–49%

FUENTE: Hernández Chávez, Alicia, *Historia de la Revolución Mexicana, 1934-1940, vol. 16, La mecánica cardenista*, México, El Colegio de México, 1979, p. 80. La cifra entre paréntesis (55 000) se obtuvo del total de miembros del ejército adscritos al PRM en 1938.

El giro fue radical. La reforma legal transformó a la nación en un ente superior, por encima de los intereses individuales o de grupo. Es decir, se reformuló el pacto federal, en el sentido de que el Estado, en nombre de la nación, además de estar facultado para regular el interés de los estados federados, adquirió el derecho de intervenir y dirigir los intereses y el bienestar general de la sociedad. La mutación constitucional fue fundamental: del estatismo se pasó al Estado nacionalista.

El siguiente paso fue una profunda reestructuración económica. El presidente Cárdenas desde sus inicios incluyó en la agenda política la expropiación del sector petrolero, el eléctrico, el de comunicaciones y el agrario. Cada reforma económica se ejecutó con sustento legal, y cuando se requirió, con la sanción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Además se arropó con grandes movilizaciones, cuya finalidad era reactivar la identidad de los actores sociales con la nación.

La primera gran reforma fue la agraria: en nombre de la nación se expropiaron las tierras de agricultura comercial más ricas y se entregaron en posesión a los ejidatarios, reservándose el Estado su derecho de propiedad, en el caso de que el campesino abandonara el cultivo de su parcela. El reparto fue rápido e incisivo, pues en seis años se distribuyeron 18.4 millones de hectáreas a cerca de un millón de jefes de familia. El resultado fue que los ejidatarios constituyeron 41.8% de la población dedicada a la agricultura, y poseían 47% de las tierras de cultivo. Pero no sólo se expropió la tierra más rica y de agricultura comercial, sino también la agroindustria ligada a ella. En 1937 se nacionalizaron los ferrocarriles, y al año siguiente se expropió la industria del petróleo. En la agenda del mismo año, 1938, se proponía la expropiación eléctrica, pero se pospuso.

Cabe aquí hacer hincapié en un proceso que se reforzó con cada una de las reformas. En la medida en que el manejo y dirección de las expropiaciones se indujo desde la presidencia, hubo poco margen de autonomía de los poderes Legislativo y Judicial de la unión y de los propios actores sociales. Los poderes Legislativo y Judicial de hecho cedieron su autonomía frente a un proyecto "nacional", fortaleciendo el poder presidencial al transferirle la representación y dirección del interés de la nación. El proceso de fusión del "interés" nacional con el reforzamiento del Poder Ejecutivo es esencial para la comprensión del régimen presidencial mexicano.

El Plan Sexenal del gobierno de Cárdenas incluyó —como se dijo— la expropiación directa de ramas económicas altamente concentradas y de

peso estratégico para la conducción económica del país. Justamente por esto se promulgó la Ley de Expropiación y se amplió su contenido al introducir un nuevo concepto jurídico de la propiedad, el del interés social. A partir de esta mutación en su función y naturaleza, el Estado tuvo la facultad para intervenir con rapidez si la propiedad no se explotaba o si algún agente de la producción rompía el equilibrio económico; en general, el ejecutivo podía intervenir en toda acción de dirección que garantizara el bienestar de la sociedad.

El plan se concibió como modelo para avanzar e incluso acelerar el desarrollo económico y social del país; no se propuso abolir el predominio capitalista sobre la economía mexicana, ni mucho menos entregar "los medios de producción a los obreros". El principio económico fue fortalecer y expandir el mercado interno, y crear las condiciones para un desarrollo industrial y una economía y desarrollo social más equitativo para los sectores más amplios del país. El concepto básico fue un sistema de economía mixta en el que el Estado ocupaba un sitio estratégico como rector de la economía, redistribuyendo el ingreso y buscando un equilibrio sociopolítico. Más aún, en determinadas áreas económicas, el Estado funcionó como propietario mayoritario de los medios de producción mediante la figura jurídica de empresas paraestatales.

El supuesto básico del Plan Nacional fue la intervención directa del Estado en el área centralizada de la economía: energéticos, electricidad y petróleo, comunicaciones y sector financiero. Se consideró que la minería requería de mayor centralización y se propuso un plan de reorganización previo, cuyo proceso de "mexicanización" se inició con la ley reglamentaria de 1961, del artículo 27 de la Constitución. La distribución de bienes de consumo se ordenó mediante precios administrados a través del control o administración de las vías férreas, de los energéticos y del Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias. La industria en manos privadas nacionales y extranjeras se dejaría libre, a condición de que no lesionara el interés de la sociedad en su conjunto.

Las miles de empresas de pequeño capital, industria, manufacturas, artesanado, comerciantes, cooperativas y propietarios de tierras de poca extensión debían concurrir con la iniciativa privada y participar en la libre competencia. La idea era que, con el apoyo estatal, se organizara un sistema de cooperativas de trabajadores en las fábricas, en las minas y entre los agricultores. En teoría, el uso del alto poder interventor del Estado aumentaría el ritmo del proceso de transformación económica.

Se suele caracterizar el gobierno de Lázaro Cárdenas como esencialmente agrarista. Considero que, si bien la política ejidal fue un aspecto medular del cardenismo que arraigó al campesino a su parcela y dio al gobierno una amplia estabilidad, el plan de acción del gobierno se basó sustancialmente en el fortalecimiento del mercado interno y en el desarrollo de la agroindustria y manufactura.

Con la reforma agraria y el reparto masivo de tierras de agricultura comercial se cumplieron diversos propósitos. En lo económico, la expropiación de los latifundios potencialmente más productivos del país desplazó capitales del campo hacia la industria y dirigió su inversión hacia áreas más dinámicas de la economía. Esa medida liberó al sector industrial del arrastre negativo del sector agrícola. A la vez, se creó un mercado de consumo de aproximadamente un millón de familias, nada menos que un tercio de la población económica activa del país.

La oligarquía terrateniente no opuso mayor resistencia al reparto agrario masivo que se efectuó de 1936 a 1937, por dos motivos básicos: el primero porque no existía un sector militar, como en Brasil o Argentina, en el que apoyarse; el segundo porque, ante un mercado internacional inestable y deprimido, no tuvo más alternativa que acelerar la tendencia de reinvertir en las áreas de industria y comercio nacionales en proceso de cambio y atractivas debido a la nueva demanda interna del mercado mexicano.

La intención económica corrió a la par que la política. Con el reparto agrario se creó una clientela cautiva: el ejidatario. Así, se estabilizó o nulificó políticamente el sector social más volátil y se coartó la proyección del trabajador agrícola hacia el sindicalismo agrario más combativo. Insisto, se liberó al Estado del arrastre político negativo del sector potencialmente más peligroso, el campesino, y se consolidó una base de apoyo que brindaría invaluables márgenes de autonomía estatal.

El rasgo distintivo de este periodo fue la intervención estatal, cuya magnitud y calidad se centró en áreas estratégicas, mediante reformas y cambios estructurales encaminados directamente a la creación, ampliación y reconversión de la infraestructura física e institucional, incluso participando en actividades productivas directas. Sobresalió su función como agente del crecimiento económico en la conformación de un nuevo modelo de desarrollo endógeno. Se inició el abandono del esquema primario exportador, como señala Enrique Cárdenas, en esta colección, y el eje de la acumulación se desplazó hacia el sector agroindustrial

y de manufacturas. Es decir, tuvo lugar un proceso de cambios sustantivos en la estructura productiva, cuya demanda respondía cada vez más a factores internos. Así, el principal soporte de la política gubernamental quedó conformado por cuatro áreas importantes: el uso del gasto público como instrumento para la formación de capital, la creación de instituciones financieras y bancarias, la política de expropiaciones y la reforma agraria. Como afirma Enrique Cárdenas, todo sin incurrir en déficit públicos (Cárdenas, 2015).

A las clases medias se les asignó una función prioritaria al reunir en ella a pequeños propietarios, artesanos, industriales y agricultores. El argumento central del gobierno fue que la formulación de cualquier proyecto de desarrollo debía partir del reconocimiento de que la clase media:

> [...] es partidaria de la propiedad privada, de la independencia económica y de la libre competencia; [profesa una ideología democrática correlativa] odia al gran capital, condena los monopolios, y se yergue contra el imperialismo, porque instintivamente percibe que a ellos debe su ruina como clase autónoma. Pero odia aún más al socialismo y a la clase obrera que la profesa, porque considera a ésta inferior y se resiste a caer en sus filas" [Archivo Francisco J. Múgica].

La consecuencia política y económica de este análisis, en apariencia sólo social, es que la economía nacional no podía construirse siguiendo el modelo capitalista ni el socialista; debía hacerse "con el concurso de la clase media, o no será", afirmó el secretario de la Economía Nacional, Francisco J. Múgica. Este concurso de la clase media sólo se puede tener si la nueva economía nacional se inspira en la idea de que este grupo limitará el peso del gran capital monopólico, garantizando a su vez la libre concurrencia. Con tal de obtener estos dos objetivos, la clase media puede incluso aceptar "una pérdida de libertades políticas y una regresión antidemocrática siempre que se mantenga incólume el respeto a la propiedad individual [garantizados estos fines, las clases medias] respaldarán al gobierno en contra del socialismo y del proletariado" (AFJM. "Estudio y programa preparado en la secretaria de la Economía Nacional").

Al caracterizar a las clases medias de este modo, el gobierno pudo entrever el posible intercambio político: apoyo de la clase media a la nueva economía nacional a cambio de garantías económicas, sumada a

la aceptación de las clases medias de las metas y prioridades definidas autónomamente por la clase dirigente. En efecto, el análisis del Plan Nacional de Desarrollo insistía mucho en el hecho de que si bien las clases medias eran el sector social numéricamente más importante, no estaban en una fase de desarrollo que pudiera generar una acción coordinada y sostenida, pues carecían de un centro capaz de organizarías de modo autónomo.

Diferente fue el análisis que en el plan se hizo sobre el proletariado, pues si bien lo consideró como un sector estratégico, su reducida dimensión cuantitativa lo obligaba a actuar políticamente con el apoyo del Estado y como su aliado estratégico —estratégico porque laboraba en las áreas económicas de mayor concentración de capital, y minoritario porque no pasaba de 600 000 trabajadores, de los cuales unos 200 000 eran efectivamente obreros industriales.

Los dos supuestos llevaron a pensar que el movimiento obrero organizado podía ser reconducido hacia los objetivos establecidos en el plan. En efecto, el Estado reconocía y legitimaba las reivindicaciones económicas de los sindicatos a condición de que ellos reconocieran la existencia de un interés superior al puramente de clase, el interés de la nación. El resultado final fue un cambio sustancial del estatus del obrero que de proletario terminó por convertirse en trabajador al servicio del Estado, como lo muestran las protestas obreras cuando se realizó la nacionalización de los ferrocarriles y la expropiación petrolera (Alicia Hernández Chávez, 2010).

La evolución de las relaciones laborales a lo largo del sexenio de 1934 a 1940 se distinguió por una relación conflictiva entre obreros y Estado. En efecto, la tensión entre sindicatos y el gobierno de Lázaro Cárdenas se expresó cuando ciertas conquistas económicas de los sindicatos debieron cederse ante el concepto de la prioridad social de las industrias nacionales. Por su parte, el Estado rechazó ser considerado como patrón y reconoció al obrero como "servidor público", argumento que mantuvo frente a los sindicatos cuando se nacionalizaron los ferrocarriles (1937) y la industria del petróleo (1938). Categóricamente afirmó que la misión del gobierno era velar por el bienestar de la sociedad en su conjunto; por lo tanto, acceder a las demandas sindicales terminaría por perjudicar a la nación o incluso traicionarla. Esta idea la expresó el presidente Cárdenas en 1940, cuando escribió al Sindicato de Trabajadores Petroleros para rechazar sus demandas económicas:

> Algunos dirigentes sindicales no se han dado cuenta del cambio operado al pasar la industria del petróleo de las empresas extranjeras a poder de la Nación y bajo la responsabilidad e interés conjunto de los trabajadores y del propio Gobierno [Carta de Lázaro Cárdenas, presidente, al Sindicato de Trabajadores Petroleros, 1940].

El Partido de la Revolución Mexicana

Una vez que la sociedad se organizó por sectores, hubo que institucionalizarla mediante un órgano político ad hoc. El descrédito del PNR era general incluso entre sus miembros. Las reformas, cambios y participación de diversos agrupamientos populares promovidos por el gobierno de Cárdenas hicieron menos sostenible un partido ya caduco; el gobierno procedió a adecuar la organización económica al nuevo partido, que agrupó por sectores (militar, obrero, campesino y clases medias).

Los preparativos comenzaron en 1937, ante la inminente formación del partido que Lombardo Toledano —abogado sindical e intelectual de izquierda— organizaba, el Partido Socialista, "representante de la verdadera izquierda". Como líder de la poderosa CTM, Lombardo Toledano disponía de la fuerza suficiente para encabezar la organización política de los grupos más progresistas, nada le impedía integrar la gigantesca Confederación Nacional Campesina (CNC) y la energía del agrarismo a un proyecto socialista.

Por otra parte, la oposición al régimen se hacía cada día más fuerte. El movimiento católico heterodoxo, de extrema derecha —sinarquismo—, fundado en 1937 con el nombre de Unión Nacional Sinarquista (UNS), decía contar con un millón de adeptos; el candidato de la oposición, Juan Andreu Almazán, recibía el sólido apoyo de políticos y militares conservadores; la clase media urbana se sentía afectada por el tono político radical y por las nacionalizaciones: temían ante todo la llegada a la presidencia de un candidato inclinado hacia la extrema izquierda, Francisco J. Múgica, por lo que a partir de 1938 distintos sectores sociales se pronunciaron en contra de la continuidad de las políticas "radicales del gobierno".

Ni remotamente entró en los planes del gobierno dejar sueltos los sectores sociales y el campo para que la CTM, con Lombardo al frente, creara su Partido Socialista. La medida prevista fue reorganizar el partido de manera que incorporara a los sectores populares creados y fortalecidos por el régi-

men. A principios de 1938, el Ejecutivo lanzó la convocatoria a la Asamblea Constitutiva del nuevo Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Fue el clímax del periodo cardenista, cuando el enorme poder y el prestigio personal de Cárdenas se encauzaron y canalizaron, en marzo de ese año, a través de aquel partido nuevo y de su novedosa maquinaria política. El sector obrero estaba representado por la CTM, la CROM, la CGT o Confederación General de Trabajadores y el Sindicato de Mineros y Metalúrgicos, con 96 delegados, de los cuales la CTM tuvo la mayoría. El sector agrario contó con tres delegados por entidad federativa, elegidos entre los secretarios en funciones de las ligas de Comunidades Agrarias y los sindicatos campesinos constituidos o que se hubieran formado antes del 29 de marzo de 1938. En los sectores donde no se hubiera constituido dicha liga, la CCM o Confederación Campesina Mexicana, en colaboración con el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PNR, vigilaría la elección de candidatos. El ejército designó 40 delegados, que representaron las 33 zonas militares, dos zonas navales, tres direcciones y las oficinas superiores de la Secretaría.

La Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), a pesar del medio millón de miembros que se le atribuyeron, era un grupo disperso que reunió a los miembros del PNR que no se incorporaron en los otros tres sectores: grupos femeniles y juveniles, profesionales y pequeños comerciantes, obreros o artesanos ajenos a las centrales obreras y campesinas.

Ser miembro de un sindicato, ejido, corporación, dirección militar u organismo de la CNOP automáticamente significaba la incorporación al PRM. Lo más importante fue que las organizaciones se comprometieron a desarrollar toda actividad política en bloque, por sector, y sólo dentro del marco del partido. En tales condiciones, el número de miembros del partido saltó de menos de un millón en 1937 a más de cuatro millones, repartidos de la siguiente manera: sector obrero, 1 250 000; sector campesino, 2 500 000; sector popular, 500 000, y sector militar, 55 000.

Aun cuando la representación fue proporcional, cada sector cumplía una función: los campesinos, el sector más amplio, fueron la base de legitimidad popular del régimen; los obreros organizados constituían una fuerza importante, no por su número sino porque en sus manos estaba la producción industrial del país y cualquier decisión que tomaran podría acarrear serios trastornos económicos y políticos. El sector popular (CNOP) reclutó una clase media urbana que, dejada libre, podía ser presa fácil de las facciones de extrema derecha como el sinarquismo.

y del Partido de Acción Nacional (PAN), recién creado en 1939. El PAN —formado por grupos liberales y católicos— se había organizado en oposición a las políticas corporativas del gobierno; su programa se dirigió a la sociedad que no participaba de la organización sectorial del régimen o que no había sido cooptada por éste.

Décadas de 1940 y 1950

Al concluir Lázaro Cárdenas su periodo presidencial, la sociedad mexicana y su sistema político habían vivido transformaciones de la magnitud de las que ocurrieron entre 1911 y 1917. Los acontecimientos por venir cambiarían radicalmente el rostro de México. El sentido y la velocidad de los avances permiten sugerir que, en las décadas de 1930 y 1940, México entró de lleno en la contemporaneidad. En buena medida los cambios ocurridos en la segunda mitad del siglo XX son la continuación —muchas veces distorsionada— de las profundas reformas que ocurrieron en el decenio de 1930, esto es que el nuevo orden surgido de la revolución y que se institucionaliza en el decenio de 1930 fue la base y sostén de la gran transformación que tuvo lugar de 1940 a 1960.

La política cardenista hizo posible la consolidación de un mercado nacional, de una ideología y un modo de sentirse mexicano, y de una transferencia sin precedentes de medios de producción como la tierra y la nacionalización de industrias. La circulación de bienes y servicios formó un sistema de precios para los productos y el trabajo, que nacieron de la relación entre oferta y demanda y que tendió a igualarse en todas las regiones del país. Sin este cambio y la libertad de movimiento de la población no habría sido posible el rápido crecimiento económico de los decenios de 1940 y 1950. La reforma agraria en sus distintos momentos, en especial la cardenista, puso la tierra más productiva en manos de un millón de personas: el ejidatario. El nacimiento de un sistema monetario con el Banco de México, fundado en 1926, como órgano de regulación, la monetización del salario y la liberalización de la fuerza de trabajo fueron rupturas con el pasado y fuerzas propulsoras de la demanda global. Las nuevas instituciones económicas se acompañaron de instituciones sociales y políticas, en especial con la formación del pacto corporativo, que se desenvolvió para incluir a un mayor número de personas, tantas como fue capaz de organizar y regular el Estado.

El mercado nacional se construyó por etapas, las cuales se observan en el nivel del Producto Interno Bruto (PIB) entre 1921 y 1940; cabe advertir que las estimaciones del PIB no son totalmente confiables —son indicativas— porque su desempeño se deduce de modo indirecto a partir de los grandes agregados económicos. La economía mexicana, como se dijo, se resintió de las repercusiones de la crisis de 1929 con el resultado siguiente: resalta el crecimiento constante de la participación del sector manufacturero e industrial en el Producto Interno Bruto y el lento pero franco deterioro del sector agropecuario. Sin embargo, esto debe cuantificarse en relación con la población total, cuyo crecimiento, entre 1920 y 1930 había recuperado los niveles previos a 1910, al pasar de 14.4 a 16.5 millones de habitantes, o sea un crecimiento anual de 1.4%. La transición demográfica y las políticas públicas conllevaron que la población urbana creciera hasta el doble de la población total, o sea a una tasa de 3.1%, mientras la rural creció 1.7% anual. Este aumento poblacional hizo que México afianzara su transformación de país rural a urbano y consolidó el proceso de conformación de un mercado nacional, de una sociabilidad política urbana de un proceso de secularización al cual hace referencia Ariel Rodríguez Kuri en esta colección.

En las condiciones de crisis económicas de los años treinta, fueron las industrias nacionales, las manufacturas y artesanías las que sostuvieron el crecimiento económico. La caída en el sector minero y petrolero comenzó durante la crisis internacional y se acentuó a consecuencia de las represalias estadounidenses y europeas, por la expropiación petrolera y la competencia del petróleo venezolano. Hubo que esperar los decenios de 1940-1950 para apreciar plenamente los beneficios para el país que produjo la expropiación petrolera de 1938.

En 1940, la población total era de 19.6 millones, y de ésta 3.9 millones (20%) vivían en centros urbanos de más de 15 000 habitantes. La población se distribuyó en relación con un mercado nacional en crecimiento: aumentó la población de centros urbanos y la movilidad entre poblaciones rurales, sobre todo las de menos de 2 500 habitantes. La relación entre dinámica demográfica y la consolidación del mercado nacional se debió a la reforma agraria, que explicamos previamente.

La diferencia entre la experiencia mexicana y la de otros países latinoamericanos respecto a la formación de los mercados nacionales fue que en México hubo una reforma agraria que liberó los factores de la producción. La gran propiedad fue redistribuida y dada en usufructo a

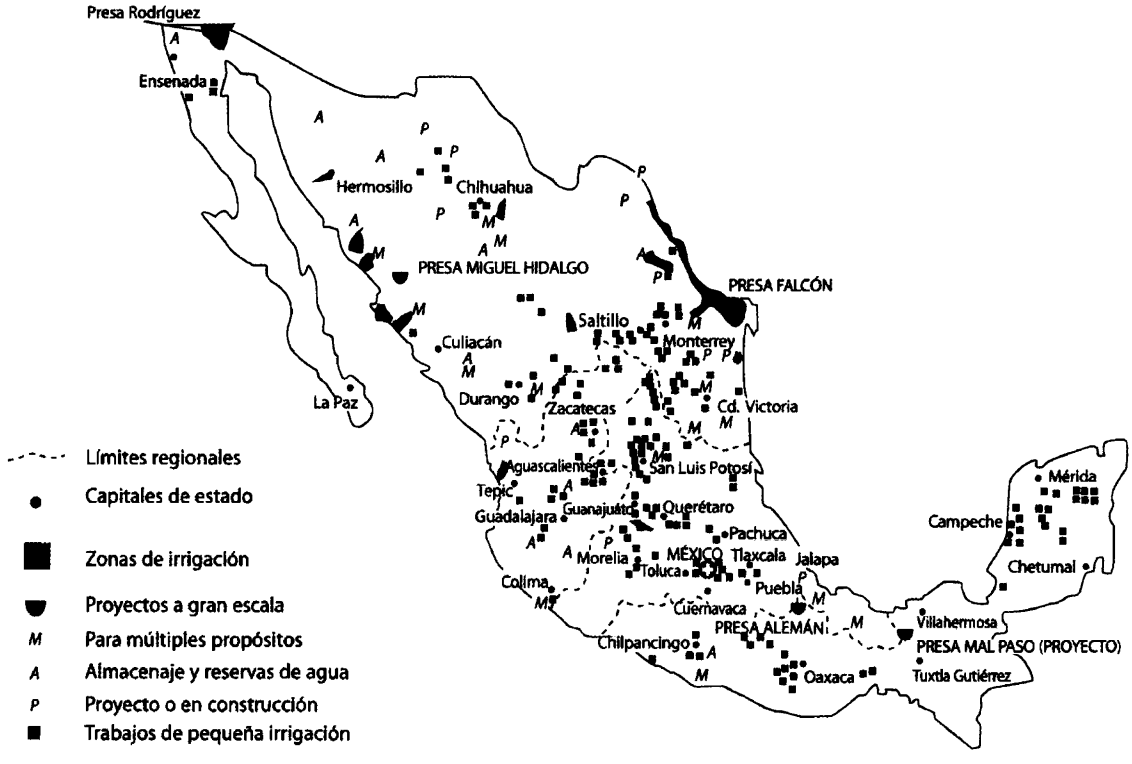
ejidatarios, y en algunos casos la compraron pequeños y medianos propietarios. Los grandes empresarios agrícolas o bien salvaron sus 150 hectáreas de riego y se convirtieron en rancheros productores para el mercado o aprovecharon el auge del sector industrial y de comercio para invertir en sectores más redituables. La inmensa red de pueblos se apoyó en la dinámica del mercado y precios administrados del transporte y energéticos, lo que aceleró la mercantilización de sus economías, conectándose con el mercado. Todos se beneficiaron: pueblos, comunidades indias, la pequeña propiedad, el ejido individual y el colectivo. Lo más importante fue que el mundo rural dejó de ser sólo un mercado de productores e ingresó al mercado de consumidores y junto con las ciudades impulsó el proceso de sustitución de importaciones del sector industrial.

Sin duda, dos fueron los pilares del mercado interno: el primero, la inversión en irrigación y caminos de los decenios 1930 y 1950 (entre 1935 y 1939, 18.6% del gasto federal fue para irrigación, y 26.6% para caminos, casi la mitad del total del gasto: 45.2%), y el segundo, el ferrocarril. La red de caminos vecinales y carreteras federales más el ferrocarril fueron poderosos estímulos para la producción comercial.

El tendido de las ferrovías fue obra del Porfiriato, con excepción de las conexiones del oriente con el centro a través de la Sierra Madre Oriental y otras vías menores. La obra de las carreteras no sólo complementó la ferroviaria, sino que la amplió dinamizando el intercambio entre pueblos, ciudades intermedias y de más de 100 000 habitantes. En el mismo periodo, en 1926, se aprobó la Ley sobre Irrigación con Aguas Federales, se creó la Comisión Nacional de Irrigación, y en 1947 la Secretaría de Recursos Hidráulicos, que hicieron posible la construcción de los grandes sistemas de regadío y de plantas hidroeléctricas que aumentaron notoriamente la superficie de hectáreas cosechadas: de 115 194 en 1936 pasó a casi dos millones en 1960 (véanse mapas 1 a 5).

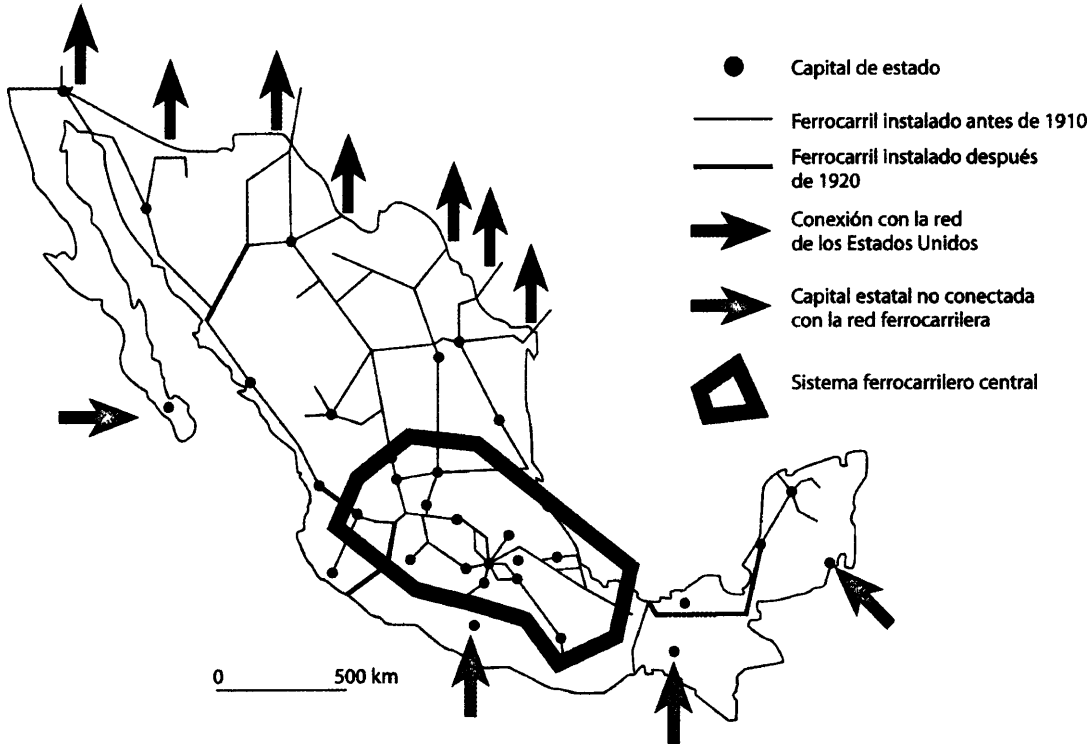
En el periodo destaca la participación empresarial con el sector ejidal y de propietarios agrícolas con el sector del trabajo en la formación y extensión del mercado nacional. Al respecto, se sabe que en la industria textil aumentó la productividad del trabajo y la productividad total (producción por trabajador y producción por unidad de capital y trabajo). La primera se incrementó en el decenio de 1930 a 30%, el porcentaje más alto alcanzado a comienzos del siglo, antes de la Revolución; y la segunda, que mide el esfuerzo conjunto de empresarios y obreros, había crecido 69 por ciento.

MAPA 1
Obras hidráulicas (finales de 1960)



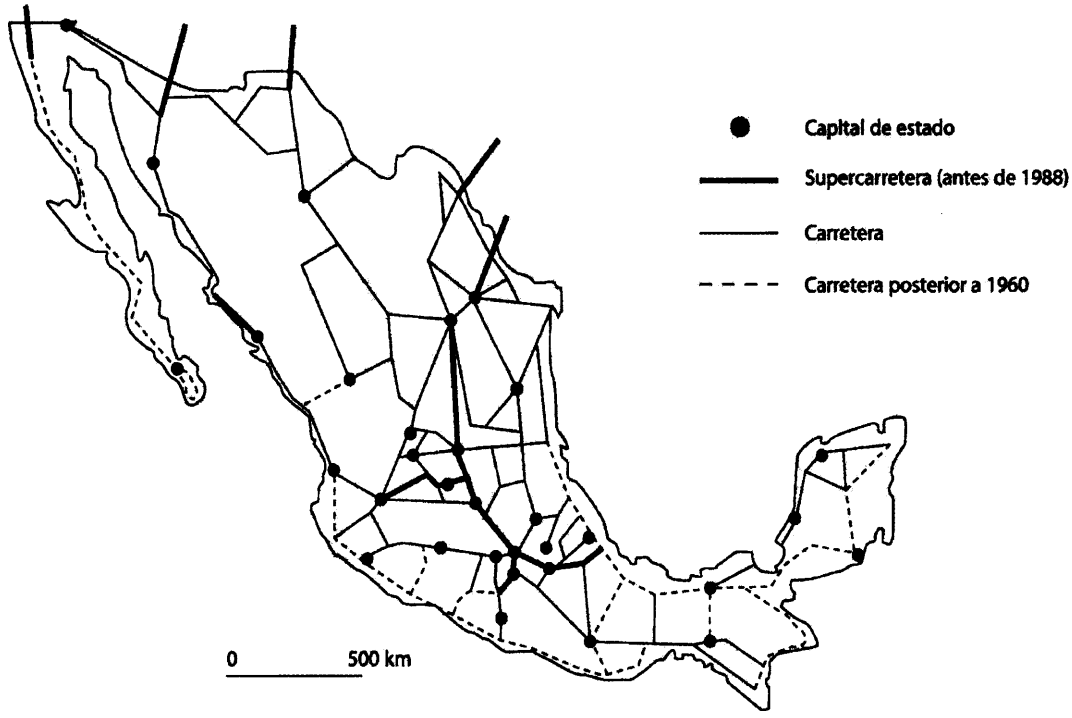
FUENTE: Howard F. Cline, *México. Revolution to Evolution*, Oxford, Oxford University Press, 1963.

MAPA 2
Red ferrocarrilera



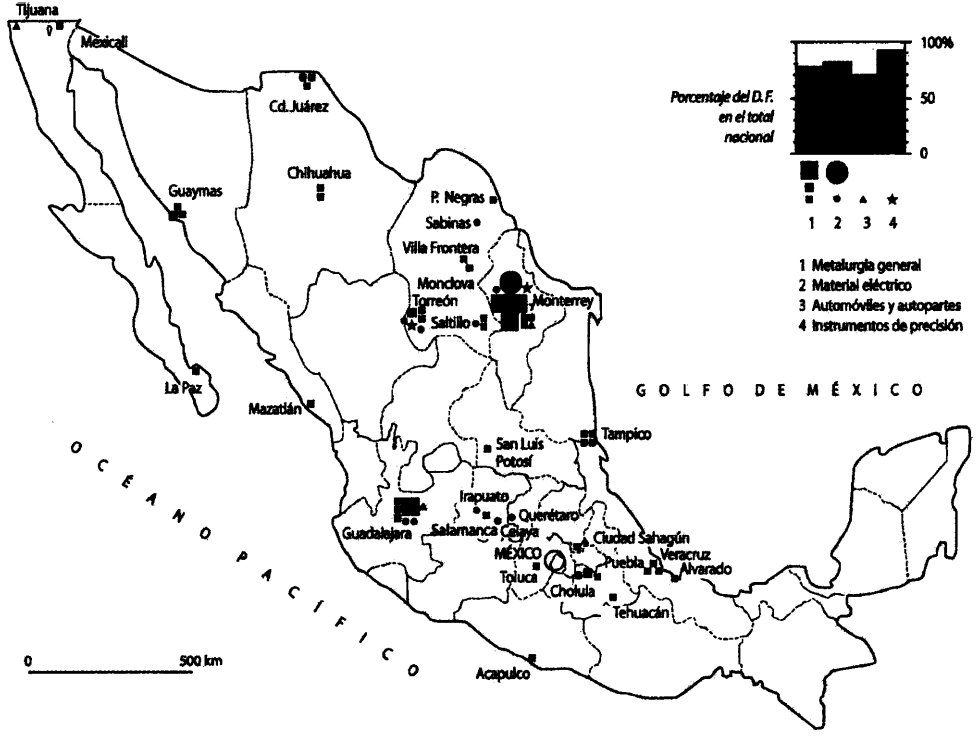
FUENTE: Claude Bataillon, *Espacios mexicanos contemporáneos, op. cit.*

MAPA 3
Formación de la red de carreteras



FUENTE: Claude Bataillon, *Espacios mexicanos contemporáneos, op. cit.*

Mapa 4
La metalurgia, 1940-1960



FUENTE: Claude Bataillon, *Les régiones géographiques au Méxique*, París Universidad de París, 1967.

MAPA 5

Industria química, de cemento y de vidrio, 1940-1960

FUENTE: Claude Bataillon, *Les régiones géographiques au Méxique, op. cit.*

Gracias al nuevo orden internacional, se redujo la tensión que vivió México entre 1938 y la Segunda Guerra Mundial, periodo en el que, como represalia por la expropiación petrolera, las grandes potencias marginaron a México del sistema internacional. Las poderosas empresas expropiadas desarrollaron una intensa campaña en contra de México, en un momento en que intentaba comerciar con Alemania e Italia para romper el boicot al petróleo mexicano. La política exterior de Estados Unidos, de buena vecindad con América Latina, y en particular con México, se mantuvo pese a las presiones del *lobby* petrolero y gracias a que los intereses mineros extranjeros fueron respetados. En cambio, como comentaría el propio Lázaro Cárdenas, el presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt en todo momento reconoció el fallo de la Suprema Corte de Justicia mexicana sobre la expropiación de la industria petrolera, lo cual contuvo los intentos golpistas de los sectores de derecha, incluso adictos al eje fascista en México y en Estados Unidos.

Al estallar la Segunda Guerra Mundial, el gobierno estadounidense guió su política externa con México en función del apoyo que requirió. Primero necesitó el libre acceso a productos mexicanos como el petróleo, minerales, algunas manufacturas y mano de obra, pues los trabajadores mexicanos ocuparían el lugar de los estadounidenses que partían al frente de guerra. En segundo lugar, necesitó de todo el soporte de defensa nacional de México para asegurar sus litorales del Pacífico de un posible ataque o invasión por parte de Japón.

La nueva relación favorecía a México, pues Roosevelt obligó a las empresas petroleras estadounidenses e indirectamente a las inglesas a aceptar un acuerdo negociado. Con esto se abrió la posibilidad de firmar un nuevo tratado comercial y fijar una Comisión de Cooperación Económica entre México y Estados Unidos (1942).

La nueva relación de cooperación trajo consigo la apertura del crédito externo, a efectos prácticos suspendido desde la Revolución. El gobierno de Ávila Camacho pudo entonces desarrollar —con el crédito— programas importantes de industrialización, infraestructura para irrigación, caminos y energía eléctrica. La declaración de guerra de México al Eje (1942) fue símbolo de su definitiva inclusión en el amplio frente de países aliados y de su nueva relación con la gran potencia industrial estadounidense.

La Conferencia de Bretton Woods de 1944 reorganizó el sistema financiero internacional dando centralidad al dólar, y estableció una pa-

ridad fija entre oro y dólar. En este acuerdo de estabilización de las finanzas internacionales estuvo presente una delegación mexicana, que suscribió los acuerdos. El nuevo orden, que nacía de la victoria de los aliados en la Segunda Guerra Mundial, se expresaría en la Conferencia de Chapultepec (1945) y en la creación de la Organización de las Naciones Unidas en la Conferencia de San Francisco (1945).

La política exterior que se desenvolvió colocó a México —en el nuevo sistema bipolar de las superpotencias— en la esfera de influencia estadounidense; con esto, el país se obligó a ciertos deberes a cambio de otros tantos derechos. Como miembros del sistema, México y los países latinoamericanos necesitaron del sostén financiero para sus programas de desarrollo económico y social, mediante créditos blandos y de cooperación. De manera simultánea, México criticó el enorme poder de las potencias victoriosas (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, la Unión Soviética y China) en la constitución de la Organización de las Naciones Unidas y propuso modos más democráticos para nombrar a los miembros del Consejo de Seguridad.

Límites del Estado corporativo

Los años previos a la década de 1940 y las subsecuentes, el federalismo mexicano adoptó una forma de organización política que terminó por convertir a los estados soberanos en simples unidades administrativas. El proceso fue incompleto, porque el llamado Estado rector, capaz de dirigir la economía y la sociedad, tuvo límites. Sin duda, el mayor fue la imposibilidad de corporativizar a la sociedad completa, pues, en el mejor de los casos, en su primera etapa logró colocar bajo su tutela a la mitad de los habitantes; la otra mitad —la de pequeños y medianos agricultores, industriales, comerciantes independientes y profesionales— se desarrolló en la esfera de la economía autónoma del Estado y de sus empresas paraestatales, es decir en las que el Estado mantenía el capital mayoritario. El proyecto corporativista, en efecto, logró articular políticamente el segmento social obrero y campesino, que, por ser estratégico, dio la impresión de un Estado federal omnipresente. Esta omnipresencia dependió de que ese Estado fuera el único organizado nacionalmente, capaz de difundir y ejecutar sus políticas por medio de funcionarios en el territorio y en la sociedad mexicana. Son estas condiciones histó-

ricas las que nos permiten comprender cómo se asimiló una cultura política nacionalista corporativa, cuyo principal referente fue la figura presidencial. La imagen de un Estado todopoderoso también nos lleva a subestimar los nexos entre municipios, estados y federación, por conducto de las instancias sociales no organizadas por el gobierno nacional, que en ese periodo se refugian en el municipio y en los poderes de las entidades federativas.

La insistencia en describir el sistema político mexicano a la luz de la institucionalización del cambio político —del equilibrio y control de la presidencia, de la distribución y concentración del poder— nos hace perder de vista que la vida política no es exclusivamente la organizada a partir del partido en el gobierno y de la presidencia.

Una reconstrucción más atenta de las prácticas políticas arroja otra luz. La transición pacífica del poder se relaciona con el hecho de que el presidente electo asume todos los poderes acumulados por su predecesor, y como regla de oro, abdica concluido su periodo presidencial de toda injerencia en política nacional.

En las entidades federativas, el nuevo presidente encontrará un alto número de gobernadores y diputados nombrados por su predecesor, y él a su vez nombrará o influirá en la designación de la otra mitad del personal político. Este hecho proporciona un elemento de continuidad política, pero también impone límites al presidente, obligándolo a pactar, a respetar acuerdos, a reconocer los mecanismos y las modalidades de la política en el interior de cada estado de la Unión. Sólo así obtendrá consenso: el voto de reciprocidad entre presidente y gobernadores, indispensable para una buena relación entre gobierno federal y entidades federativas. La injerencia política de la federación en los estados no es entonces total. Al gobierno federal corresponde la designación de los candidatos a senador y diputados federales e incluso a gobernador, a condición de que se deje en manos de las fuerzas locales la elección de diputados estatales y de presidentes municipales, con excepción del de la capital de cada entidad. Esta mecánica política pone en evidencia un marco formal federal, un espacio y unos parámetros donde es posible moverse, mas no se deben violentar.

La misma representación corporativa del sector obrero-campesino, puntal del sistema político, tampoco puede ser considerada un apéndice del gobierno. De 1918 a 1962 el sector obrero ocupó 52 escaños en el

Senado y más de 250 diputaciones; cargos todos que nos dicen hasta qué punto el poder presidencial no es omnímodo. Por ejemplo, la Confederación de Trabajadores de México (CTM) negociaba con el gobierno el número de puestos políticos a partir de su fuerza local —en el ámbito territorial—, negociaciones que, además de generar pactos y acuerdos de reciprocidad entre el liderazgo obrero y sus bases sindicales, pone de manifiesto que las instancias locales y regionales no siempre son cooptadas. El peso de las comisiones y de los representantes en el Congreso de la Unión ha sido importante, como lo expresa el voto de reciprocidad subyacente a la federalización del trabajo, a la expropiación petrolera, a la nacionalización de la energía eléctrica, a la creación del Instituto para el Fomento de la Vivienda del Trabajador (Infonavit).

Sin lugar a dudas, el Congreso fue el poder más devaluado de la federación. En 1940, la oposición representaba apenas 5% de diputados y, no obstante su aumento paulatino, su efectividad fue limitada por el peso abrumador del partido en el gobierno —PRI— y por carecer en ocasiones de un proyecto político-económico coherente, lo cual daba a su intervención un carácter contestatario. Entre 1935 y 1959 las iniciativas de ley enviadas por el Ejecutivo fueron aprobadas por el Congreso de la Unión, casi siempre por unanimidad. Incluso en los periodos de mayor oposición política al gobierno o de reformas fundamentales de la Constitución, como las efectuadas durante el gobierno de Lázaro Cárdenas y las de 1959 con López Mateos en la presidencia, todas las iniciativas fueron aprobadas con 95% de los votos. Así, el Congreso aparecía con una función simbólica, la de legitimar los actos del Ejecutivo. Sin embargo el Congreso cumplía otra función. Al gobierno correspondía limar el mayor número de asperezas y modificar incluso sus iniciativas de ley antes de turnarlas al Congreso. Secretarios de Estado y sus funcionarios, y en ocasiones el propio presidente de la República, estaban en continuo cabildeo con los distintos intereses políticos representados en el Congreso, es decir, con los miembros del PRI, y procuraba el consenso de los grupos no representados en la Cámara. Después de años de voluntad y empeño político por imponer un nuevo rumbo a la nación, específicamente a partir de Lázaro Cárdenas, se conformó una práctica política fundada en la actividad presidencial: dialogar, convencer, ceder y modificar. Estas prácticas se extienden incluso hacia la parte de la sociedad no corporativizada, que no puede ser excluida so pena de generar fenómenos de desobediencia civil que pondrían en peligro la estabi-

lidad del país, en especial los llamados poderes "fácticos", poderosos empresarios, sindicatos, empresas transnacionales y en comunicación radiofónica, prensa o televisiva.

La autonomía del Poder Ejecutivo de los estados es otro aspecto que se tiende a subvaluar al estudiar el federalismo contemporáneo, pues se tiene la imagen de gobernadores impuestos o designados por el Ejecutivo. Existen otros hechos —que revelan el peso político y la autonomía de un gobernador— que permiten cuestionar la idea de la "sucursalización" de las entidades federativas. La subordinación de los gobernadores es relativa, pues sus periodos de gobierno no siempre concuerdan con el presidencial, como ya se dijo; es decir, tratan con el nuevo presidente, a quien no deben su nombramiento. Todos estos elementos apuntan hacia la idea de que el gobernador posee una autonomía relativa del Poder Ejecutivo, que le permite desarrollar una política estatal propia e incluso aspirar a la Presidencia de la República.

El debilitamiento más notorio de los estados residió en el ámbito de los recursos financieros. En efecto, entre 1934 y 1964, el porcentaje de los ingresos estatales, en relación con los ingresos totales, disminuyó de 14.5 a 9.5%. El resultado fue que los recursos que estaban a disposición de los estados dependieron cada vez más del subsidio y el crédito federal, tanto que en 1963 la participación federal o transferencias federales a los estados representó 34% de los ingresos totales de éstos, mientras en 1950 era de un escaso 8 por ciento.

Se podría decir que la sujeción de los estados al gobierno federal se logró más por la vía financiera que por la vía política. Algo similar ocurrió en los municipios, que son fundamento esencial de la política estatal y federal. La dependencia del municipio respecto de los gobiernos se logró también mediante un mayor control financiero. En el decenio de 1950 los recursos municipales representaron apenas un 3% de los ingresos fiscales totales del país, y en consecuencia también se tuvo que recurrir a los subsidios y créditos del gobierno federal.

Probablemente en los años cincuenta nació una nueva relación entre federación y estados que condujo a que las entidades federativas y municipios cedieran transitoriamente parte de sus facultades políticas a cambio de mayores recursos económicos. Es evidente que se trató de una relación circunstancial y no de una transformación hacia unidades administrativas, como es propio de una república unitaria, pues el intercambio entre federación y estados exige continuas negociaciones para

redefinir su relación y la historia presente viene mostrando la creciente fuerza de ciertos gobernadores y entidades federativas, así como la ingobernabilidad de algunos municipios.

Al finalizar el periodo cardenista, la Presidencia de la República terminó por asumir una centralidad desconocida inmediatamente después de la revolución. Durante las presidencias de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), Miguel Alemán Valdés (1946-1952), Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), Adolfo López Mateos (1958-1964), el sistema político mexicano acentuó sus características corporativas, devaluando de hecho y de derecho los demás poderes constitucionales. Para lograrlo tuvo que vincular la dimensión social con la institucional; así confirió al sistema político mexicano una sólida estabilidad. El resultado final fue que la institución presidencial gozó de gran autoridad y poder; al mismo tiempo moderó y dio flexibilidad al estilo político del presidente, permitiéndole balancear con éxito las diferentes presiones.

La institucionalización de la política y el poder de la "investidura presidencial" reflejan la voluntad de establecer una nueva relación entre gobernantes y gobernados para responder con eficacia a sus demandas. La eficiencia de la institución presidencial dependió de su creciente capacidad para interpretar y organizar las demandas de la mayoría de la sociedad. Es indudable que, al ser más efectiva, la presidencia asumió el papel de un poder superior al de los otros poderes constitucionales, sólo que acabó por convertirse de poder fuerte en poder predominante, al aumentar casi exponencialmente sus competencias. Esta imagen presidencial magnificada correspondió sin embargo a un preciso momento histórico. A partir de la década de 1940, y hasta la de 1960, la institución presidencial se caracterizó por sumar las facultades y prácticas políticas adquiridas con anterioridad sin necesidad de acrecentarlas. En estas tres décadas la institución presidencial desarrolló un poder inmenso; en el momento en que el candidato recibía el mando de su predecesor, sumaba a su haber el poder acumulado por los presidentes que le antecedían. Él mismo, a los seis años, haría entrega del suyo a su sucesor y se retiraría definitivamente de la escena política.

Si las facultades y atribuciones constitucionales del Ejecutivo no se ampliaron, debemos preguntarnos por qué el presidencialismo mexicano no logró adquirir una verdadera configuración autoritaria, sino que conservó y consolidó su dimensión institucional e impersonal. En efecto, las funciones constitucionales de la presidencia en este periodo no

sólo no se amplían, sino que, por el contrario, tienden a restringirse, como ocurre con la concesión de poderes extraordinarios. Un dato esencial fue el fin del uso de esas facultades; el último presidente en valerse de esas facultades constitucionales fue Ávila Camacho (1940 a 1946). En el mismo sentido, la facultad de suspender la aprobación de una reforma de ley y sus modificaciones del presidente rara vez se interpuso a lo largo del periodo de 1941 a 1970; lo mismo se puede decir de la desaparición de poderes en los estados por iniciativa presidencial, pues apenas fueron siete entre 1938 y 1957, mientras que entre 1918 y 1938 habían sido cuarenta.

El límite a las funciones o iniciativas legislativas del presidente no significa un poder débil del Ejecutivo, sino un poder que logra mantener su eficiencia mediante la facultad político-administrativa que la Constitución le concede para expedir los reglamentos necesarios y poder ejecutar las leyes. Esta facultad reglamentaria no estaba expresamente concedida al presidente en la Constitución, y fue en este periodo, en virtud de la interpretación dada por la Suprema Corte, cuando el presidente se convirtió en "el encargado de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". Dicho con otras palabras, lo que la presidencia pierde en funciones legislativas lo recupera mediante sus competencias político-administrativas, con la indudable ventaja de ser menos visible su poder y de reforzar, en cambio, su control sobre los cuerpos administrativos del Estado y los organismos paraestatales.

La creciente centralización político-administrativa nos permite comprender por qué el gabinete ampliado no sesionó colegiadamente con el Ejecutivo en ese periodo. El presidente consideró más eficaz tomar sus decisiones consultando separadamente a los secretarios de Estado y sirviéndose de sus consejeros. El ejercicio del poder presidencial en el área administrativa generó un enorme problema en materia de coordinación de actividades del gobierno que afectó a las secretarías de Estado, a los departamentos y a organismos "descentralizados". Puesto que el presidente se apoyó en muy raras ocasiones en el gabinete ampliado, las dependencias federales acabaron en cotos de poder de los funcionarios que él nombraba. De ello deriva el poco éxito en controlar estos organismos públicos mediante una nueva secretaría, la del Patrimonio Nacional, creada en 1958, o incluso la enorme dificultad que dijo haber encontrado el secretario de Hacienda y Crédito Público, Antonio Ortiz

Mena, al proceder a consolidar, en el presupuesto federal, las empresas estatales descentralizadas, en especial Pemex.

El crecimiento de la facultad político-administrativa de la presidencia no redundó en su mayor eficiencia, sino que generó una notable confusión de funciones que debilitó su propia fuerza y le hizo perder eficacia en el ámbito de la dirección central, coordinación con sus secretarías, departamentos y organismos descentralizados. Si el declive del poder presidencial no fue mayor es porque se reforzó mediante lo que eufemísticamente se define como su poder meta-constitucional, es decir, el de ser además jefe del partido que lo postuló, el PRI. De ahí que la presidencia, entre 1940 y 1960 y aun después, se haya caracterizado por ser un gobierno de consulta, dispuesto a escuchar, a tener en cuenta necesidades, deseos de la oposición y de los principales intereses afectados por una determinada decisión política. La presidencia debió ser flexible y atenuó el voluntarismo político de sus primeros años para acentuar su tarea de síntesis de demandas políticas, más que de dirección. Al reequilibrar sus funciones, la presidencia terminó por conjugar, al máximo, lo institucional con lo social. Esto destaca cuando el candidato del PRI a la presidencia debe considerar las indicaciones de su partido, además de las demandas sociales correlativas al pacto corporativo, así como las de los sectores sociales externos al pacto.

El poder de la presidencia después de 1940 fue entonces limitado de carácter impersonal, por la duración sexenal del cargo. Existían, por otra parte, grupos de presión capaces de limitar el poder presidencial, como los caciques regionales y locales, líderes sindicales, el ejército, el clero, los grandes propietarios, los empresarios nacionales y extranjeros, los sectores financieros, el PRI y la misma administración. Todos influían directamente en las decisiones gubernamentales.

Si los autores que escriben acerca del sistema político mexicano de este periodo se refieren a los grupos de interés es porque consideran que su función política desciende de su colocación en un orden de tipo corporativo. Sin embargo, olvidan que el orden corporativo no fue capaz de incluir a todos los grupos de interés. Más aún, al insistir en la capacidad del sistema presidencial de dar voz a una pluralidad de intereses, incluso a los no representados en los sectores del partido oficial, olvidan que el límite del corporativismo mexicano fue la capacidad del gobierno para redistribuir recursos económicos a cambio de adhesión política.

El contexto corporativo en el cual se desenvuelve la institución presidencial en este periodo nos expresa una capacidad de dirección política, económica y social con límites, pues no es posible reconducir todos los sectores sociales al pacto corporativo, porque los recursos materiales son limitados. En el mejor de los casos, la corporativización de la sociedad en la cual funda su legitimidad la presidencia logró abarcar la mitad de la población; la otra mitad se desarrolló a partir del crecimiento de la sociedad y de la economía no dominada por la presidencia, por el Estado. En efecto, si usamos como indicador de la población incluida en el interior del pacto corporativo el número de individuos afiliados al partido oficial, vemos que pasan de 3.3 a 5 millones entre 1940 y 1958, para luego estabilizarse en esta última cifra en la década de 1960, y crecer a 6 millones al inicio del decenio de 1970. Si comparamos los inscritos en el partido oficial con la población electoral, vemos que los miembros del partido representan casi la totalidad de los votos emitidos en 1940 y en 1946; en cambio, para 1958 sólo representan 66.6% de los votos emitidos, y en 1970 bajan aún más, 42.8%. Este indicador, no obstante sus evidentes defectos, habla por sí mismo, pues deja ver hasta qué punto, pese a lo consolidado del poder presidencial, fue imposible seguir integrando, en términos corporativos, a la población. También nos ayuda a comprender la fuerte disidencia que se desarrolló a partir de 1957. La disidencia al corporativismo regulado por la presidencia es la puesta en discusión, en la década de 1960, de lo que Daniel Cosío Villegas caracterizó como "las amplísimas facultades, legales y extralegales, del presidente de la República y el abrumador predominio del partido político oficial", con el resultado de "que el problema político más importante y urgente del México actual es contener y aún reducir en alguna forma ese poder excesivo".

El límite fue impuesto por el dualismo entre una ciudadanía "corporativizada" unida a la presidencia y al partido oficial, y una ciudadanía "no corporativizada", libre, con vínculos ocasionales con los partidos de oposición, en particular durante las elecciones presidenciales. El otro límite se encontraba en el interior del sector corporativo, donde una serie de facciones políticas limitan de hecho el poder de la presidencia, como los grupos de interés que anidan en las secretarías, departamentos y organismos de gobierno, incluidos los poderes Legislativo y Judicial. A éstos se suman, a nivel regional, los partidos de oposición fuertes en algunas entidades, los jefes políticos regionales y las divisiones internas

en los comités estatales del PRI. Todos estos elementos apuntan a un hecho: que la presidencia conserva su poder si hace valer más el diálogo, la persuasión y el compromiso que la fuerza. En otras palabras, su carácter de "gobierno de consulta" reforzó a la presidencia, pues debía involucrar al partido oficial, a sus organizaciones y a los sectores sociales externos a éstos. Este equilibrio a su vez la debilitó, porque no logró institucionalizar su acción, y su talón de Aquiles fue su excesivo pragmatismo, en especial en la década de 1960.

Políticas sociales

El éxito de los programas de educación de los decenios de 1920 y 1930, destinados a erradicar el analfabetismo, fue castellanizar a la población, elevar el nivel medio de su cultura y formar técnicos. Por estas mismas razones, los gobernantes subsecuentes asumieron tal tarea como prioritaria. En el periodo que nos ocupa, todos los gobiernos concentraron recursos y esfuerzos en educación, por considerarla el mecanismo esencial de creación de una cultura nacional, capaz de transmitir a cada generación la convicción de que la educación es la base de un mejoramiento económico y social, además del mejor instrumento de la movilidad social de una sociedad democrática.

El compromiso de los gobiernos y el empeño de una sociedad ansiosa por mejorar su condición se expresan en los siguientes datos. En los decenios de 1920 en adelante, incluida la década de 1950, se destinó de modo constante más de 10% del presupuesto federal a la educación; a partir de 1960, la salud pública adquirió prioridad, al destinársele más de 4% del presupuesto nacional. De 1960 a 1970 crecieron de modo impresionante la red escolar y el gasto en educación, cultura, sistema hospitalario y servicios de salud y seguridad social. En todo el periodo, ese gasto creció muy por encima de la tasa de crecimiento del gasto total: si el total creció a una tasa de 12.7% entre 1959 y 1970, el gasto social, en el mismo periodo, creció 15.2 por ciento.

Los efectos de este gran esfuerzo de gobiernos y sociedad se expresaron, de 1940 a 1960, en un desarrollo de la opinión pública que alentó el pluralismo cultural e ideológico de todos los sectores sociales. Otro logro de la política educativa fue que, al extenderse la educación federal por toda la república, se logró estandarizar los niveles nacionales de la

educación y liquidar la tendencia —desde finales del siglo XIX— de que cada estado regulara su propio sistema educativo. La gestión del secretario de Educación Pública, Jaime Torres Bodet, convirtió la escuela en "una escuela para todos los mexicanos", y concentró en ese sentido la actividad de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Se realizó una campaña nacional de alfabetización, se estableció un programa efectivo de construcción de escuelas, de mejoramiento de los maestros y de calidad de los programas de enseñanza; además, se reformó el artículo 3º de la Constitución para eliminar lo que en 1933 se había agregado, la obligatoriedad de una educación "socialista", exclusiva del Estado en el nivel primario, secundario y normal.

La reforma de 1946 al artículo 3º reafirmó los principios originales de la Constitución de 1917 de una educación libre y laica, sobre la que descansa el sistema educativo mexicano. Lo enriqueció al precisar que se basaba en la libertad de creencias y en la democracia entendida como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. La definición de lo nacional debía orientarse "sin habilidades ni exclusivismos" a la comprensión de nuestros problemas y debía contribuir a la mejor convivencia humana, en cuanto "se sustenta en ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres".

De 1958 a 1964, Torres Bodet, nombrado por segunda vez secretario de Educación Pública, puso en operación el plan de 11 años para la extensión y enseñanza de la educación básica (1959-1964) y el sistema de libros de texto gratuitos; se construyeron 30 centros de capacitación para el trabajo industrial. Con el proyecto del Museo Nacional de Antropología y el de Arte Moderno se alentó el rescate de nuestro patrimonio arqueológico y artístico, que a su vez estimuló la industria turística. Fue un momento climático en la educación y la cultura. Al mismo tiempo afloraban ciertos problemas. La centralización de la tarea educativa originó otros males, como la unificación sindical de los trabajadores de la educación, que fue en desdoro de la labor docente. La SEP tuvo límites para mantener la comunicación con los millares de escuelas de la república, y la educación creció por debajo de la tasa de la población.

En 1958 se comenzó a plantear una reforma para desconcentrar el sistema educativo. Sin embargo, manifestaciones y huelgas del magisterio, médicos y ferrocarrileros en 1957-1959, así como la insurgencia estudiantil de 1968, no lograron romper con arraigados planteamientos

burocráticos ni con intereses poderosos que prosperaban al abrigo de arreglos políticos. Toda reforma educativa o política se pospuso, a pesar de que México había cambiado: existía ya una clase media vasta y consolidada, inquieta y ansiosa de cultura para sí y para sus hijos. Las nuevas generaciones miraban por su futuro; para ellos, la revolución era ya un hecho histórico.

Entre 1957 y 1963, México vivió crisis inéditas en su historia contemporánea: el magisterio, ferrocarrileros y médicos disentían y criticaban públicamente al gobierno y al PRI por sus políticas autoritarias. La reacción a estos movimientos tuvo distintos efectos, sobre todo entre las clases medias, que tomaron partido por la oposición. Fue cuando el PRI se autorreformó para incluir una limitada participación política de actores individuales, sin violentar su estructura corporativa. En ese mismo año de 1963 se reformó el artículo 54 de la Constitución para introducir a los diputados del partido, algo que promovió el Partido Popular Socialista de Lombardo Toledano.

El sistema político, bastante hermético, sufrió los embates del comunismo, de la Revolución cubana; fue la etapa en que la izquierda mexicana optó por la presión callejera, la huelga, incluso la guerrilla, y valoró, por razones obvias, muy poco el sufragio. En cambio, el Partido de Acción Nacional, PAN, que había nacido en 1939 en oposición al PRM, comenzó por dejar atrás sus visos conservadores —como sus titubeos mostrados ante la Guerra Cristera—, para reforzar su alma laica en la política, y con la guía de Manuel Gómez Morín se abocó plenamente a una política institucional, integrada en el sistema político y que valoraba todo proceso electoral.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el Partido de Acción Nacional comenzó por desprenderse de sus distintivos corporativos y franquistas para centrar su discurso y políticas en una posición antiestatista, reformadora y laica. Con esto atrajo la simpatía de empresarios y de sectores de las clases medias, y logró ganar, por vía electoral, sus primeras diputaciones. Cuando de 1957 a 1963 afloraron los movimientos de disidencia, el PAN hizo un doble movimiento, primero hacia la Iglesia y luego, en el decenio de 1960, hacia un electorado centrista y antigobiernista. Su relación con la Iglesia le dio tintes de corte democrático-cristiano, en especial a partir de la política posconciliar. En Europa y Chile estas tendencias tuvieron gran éxito, pero en México no acabaron de afianzarse. La apertura del PAN y la reforma electoral de 1963 permitió

que aumentara de una media de 5 diputados entre 1946 y 1961 (2.8% del total) a 10 (9.5% del total).

El partido en el gobierno —aun con su carácter mayoritario— tuvo competencia de la izquierda y de la derecha. Al concluir el sexenio cardenista en 1940, el Partido Comunista Mexicano contaba con una membresía militante experimentada. A esto se sumó que los principales sindicatos de la industria, de liderazgo comunista, ingresaron en la CTM durante la etapa de los frentes populares, que adoptó la Internacional Comunista para combatir al nazismo y al fascismo. La política de colaboración con el gobierno se mantuvo hasta mediados del decenio de 1950.

Entre 1940 y 1950 el sindicalismo mexicano produjo el fenómeno conocido como "enanismo", por el tipo de nexos que se desarrollaron entre líderes sindicales corruptos, empresarios y gobierno. La decadencia del principal partido de izquierda, el Partido Comunista Mexicano, PCM, continuó en la década de 1950, hasta que la insurgencia ferrocarrilera provocó un giro en la posición política de ese partido. En el decenio de 1960, y bajo el efecto de la liberalización del comunismo internacional, la experiencia trágica de Checoslovaquia y el movimiento estudiantil de 1968, el PCM dirigió su actividad a buscar la unidad con otros movimientos y partidos de izquierda. La nueva sociedad, su cultura política y el rumbo por el que se encaminaban los partidos de oposición hicieron que el mismo PRI reconsiderara sus estatutos.

Fundado en 1938 con una lógica corporativa, el PRM dejó con Ávila Camacho su radicalismo para aproximarse a la clase media en busca de su consenso. Con el Pacto de Unidad suscrito entre sector sindical, empresarios y gobierno durante la Segunda Guerra Mundial, y con motivo de las elecciones legislativas, el partido en el gobierno abandonó el tono obrerista anticlerical y adoptó uno más del agrado de las clases medias. El PRM se refundó en un nuevo partido, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en 1946.

El PRM se disolvió con el concepto de que la revolución debía avanzar en el proceso de afianzar sus instituciones y realizar una tarea de moralización y renovación en el partido, en el gobierno y en sus sectores. Los estatutos retomaron la organización por sectores: obrero, campesino y popular, este último compuesto por contingentes de trabajadores independientes, profesionales, empleados públicos, artesanos. En 1946, en los estados, cada sector contaba con un miembro del Consejo Nacional

y se introdujeron como gran novedad —aunque rara vez se llevaron a cabo— las elecciones primarias internas del partido por voto individual y secreto para seleccionar candidatos a puestos de elección popular.

Con el nuevo partido se pretendía canalizar la demanda de los sectores de modo más eficaz, del sector en los estados al sector en el Consejo Nacional. La función política de los aparatos sindicales y agrarios los convirtió en pieza clave del sistema político, pues alcanzaron tal grado de funcionalidad que se volvieron un engranaje básico de participación y movilización de la sociedad. Los altos porcentajes de votación que obtenían los candidatos del PRI en el Congreso se mantuvieron en los rangos de 81 a 96%, y porcentajes similares o mayores obtenía el candidato del PRI a la presidencia. La votación más baja la obtuvo en 1952 Adolfo Ruiz Cortines: 76 por ciento.

En este periodo —el de mayor expansión del Estado y de perfeccionamiento de la maquinaria política— se generó una cultura política sui géneris. La disputa política comenzó a dirigirse en función del interés de cada sector. Esto condujo a que cada cuerpo centrara su objetivo en ampliar sus bases y controlarlas para mostrar mayor peso estratégico en las negociaciones políticas en el interior del partido. De la fuerza de cada sector dependería el presupuesto federal que se les asignara, el número de curules y gobernadores a los que tendrían derecho. Así, se generó una cultura política basada en la estrategia, en el volumen del sector y en la necesidad de controlar y obtener votaciones masivas para mostrar al Ejecutivo y al PRI su peso. De este mecanismo, que se origina por repartos internos de poder en el PRI y en el gobierno, resultaron éxitos electorales con 80% y más votos en favor del PRI. Ante esta necesidad de hacer sentir su influencia, los priistas se presentaban ante la oposición con prácticas de "aplanadora" (aplastar la actuación de las facciones internas), de "mayoriteo" (de imposición de la mayoría sin debate o consenso), es decir, de escasa democracia política. Sin duda, la CTM, sector obrero del PRI, fue estratégicamente el de mayor influjo e imprimió a la lucha sindical un estilo y una forma. A la cabeza del movimiento obrero y de la central obrera estuvo Fidel Velázquez, como ya se dijo, desde los años cuarenta hasta su muerte, en 1997.

Sin embargo, el mundo obrero es más vasto y complejo. Al margen de la central obrera y del PRI quedaron la Confederación General de Trabajadores, CGT, de tendencia anarquista; la CROC, Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos, y la Confederación Revolucionaria

del Trabajo, CRT, que se forman —como muchas otras en los años cincuenta— como organizaciones de la izquierda independiente para hacer frente a la política patronal que lesiona crecientemente sus intereses. Dentro de la misma CTM, sus sindicatos afiliados representaron tendencias sindicales y políticas diferentes; por ejemplo, la Unión de Mineros Metalúrgicos, de vocación trotskista, rompió con la CTM en 1938, y aún hoy es independiente; cuenta con unos 90 000 miembros. Lo mismo se puede decir del estratégico Sindicato Mexicano de Electricistas (SME). El Partido Comunista Mexicano tuvo un peso enorme en la organización sindical y en el PRM hasta 1939, cuando rompió con el gobierno de Cárdenas por apoyar el pacto entre Stalin y Hitler. Después, durante la Segunda Guerra Mundial, recuperó cierta fuerza entre los sindicatos industriales, y luego, en 1949, al inicio de la Guerra Fría, organizó una confederación propia, la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM). El PCM mantuvo nexos firmes entre ferrocarrileros, petroleros, electricistas, cinematógrafos y el sector agrario. Con todo, la CTM y la CNC mantuvieron su predominio. Otro partido que desempeñó en estas décadas un papel de cierto valor fue el Partido Popular, fundado en 1949 y que en 1961 se reorganizó como Partido Popular Socialista (PPS), liderado por Lombardo Toledano.

La izquierda independiente ha militado en distintas agrupaciones y probado diferentes tácticas políticas: de la oposición institucional a la crítica radical. Emplea los medios de comunicación, participa en actos de adhesión a causas como la equidad económica, mejor redistribución del ingreso, mejoras salariales, mejor educación. En general, intelectuales, periodistas, profesionales, artistas o maestros independientes a la organización han influido individualmente de manera importante en la opinión pública, y como sindicato magisterial, gozan de enorme popularidad.

Cuando en 1952 se intentó castigar al gobierno de Miguel Alemán con un voto de repudio para su sucesor Adolfo Ruiz Cortines, el voto del PAN y los de dos partidos unidos de la izquierda independiente sumaron 24% del voto de oposición, 838 000 de un total de 3.5 millones. En el Congreso, los partidos de oposición no lograban presentar candidatos en todos los distritos; el PRI, en cambio, presentaba candidatos para los 60 asientos en el Senado y 178 curules en la Cámara de Diputados. El PAN lograba competir en dos tercios de los distritos, y el PPS en la mitad, con lo que el sufragio tuvo valor limitado como forma de oposición política.

El milagro económico

El auge económico del decenio de 1940, debido en parte a la expansión del gasto federal y a la política de estabilización del tipo de cambio respecto al dólar, comenzó a descender debido a las políticas de austeridad del gobierno de Ruiz Cortines. Entre 1952 y 1958 se tuvo que elevar el gasto público por falta de inversión privada y crecimiento, pero en 1954 se llegó rápidamente a la devaluación del peso, de 8.50 a 12.50 pesos, que habría de mantenerse hasta 1972. La devaluación y la paridad fija fueron mecanismos de política proteccionista para impulsar una nueva inversión, las exportaciones nacionales y aumentar la demanda interna.

Las políticas proteccionistas del gobierno recibieron el apoyo diferenciado del sector empresarial, reunido desde 1918 en la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin) y en la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra). A su vez recibieron apoyo de las grandes centrales obreras campesinas, como la CTM, la CNC, la CROM, o del sector popular y de las clases medias, porque el mercado protegido les beneficiaba. La Canacintra —con nexos en el PRI— reunía a la pequeña y mediana empresa y se beneficiaba de una política proteccionista. La Concamin congregaba a la gran empresa nacional y extranjera, que no siempre apoyó la política de paridad fija por las dificultades que esto comportaba en el mercado internacional. El resto de las agrupaciones y sectores sociales acabaron por identificar nacionalismo con proteccionismo. Así, los gobiernos de la época desempeñaron un papel de equilibrio entre las partes sociales, utilizando para ello la paridad fija con el dólar y el proteccionismo, gracias a lo cual se evitó la inflación y la pérdida del poder adquisitivo de los salarios.

El control del gasto público fue la continua luz roja del gobierno. En 1959, el Fondo Monetario Internacional había recomendado una política económica basada en la libre convertibilidad del peso, control del déficit público y una política monetaria y de crédito compatible con estabilidad económica interna y externa. Durante el sexenio de López Mateos se mantuvo dicho control, salvo cuando la insurgencia obrera obligó a aumentar el gasto público en 1959 y 1960 con un cuantioso crédito del Export-Import Bank en 1961.

La política del secretario de Hacienda y Crédito Público Antonio Ortiz Mena mantuvo cuidadosamente un presupuesto equilibrado que, sin conceder excesivos estímulos fiscales, exentaba de impuestos a las nue-

vas industrias y controlaba el gasto corriente para poder destinar mayores recursos a la inversión pública, en especial a la infraestructura. A diferencia de todos los países latinoamericanos, México fue el único que, hasta 1952, no tuvo déficit presupuestal, y desde esa fecha hasta finales de 1960, éste fue muy pequeño: apenas representó 1.5% del PIB.

La relación entre gobierno y empresarios nacionales e internacionales tuvo un mecanismo particular de empuje: el llamado proceso de "mexicanización" de las industrias clave, como la minería, la electricidad, los fertilizantes y las aerolíneas. La política de mexicanización fue el mecanismo que diseñó el gobierno para transferir industrias importantes a manos de particulares, con participación mayoritaria de mexicanos (51%), en asociación con capital internacional: si el capital privado mexicano era insuficiente, recibían apoyo del erario público. Mediante la mexicanización se logró incorporar nueva tecnología y una cuantiosa reinversión de capital extranjero en México, y se obtuvieron otros beneficios, como acelerar el proceso de industrialización y fortalecer el sector empresarial mexicano. Uno de sus inconvenientes fue que redujo o hizo desaparecer la competencia entre industrias internas, y en lo internacional tuvo poco interés en competir pues obtenía altas ganancias en un mercado protegido. El consumidor mexicano pagó el precio de productos costosos y no siempre de la mejor calidad; industrias como Petróleos Mexicanos (Pemex) y Fertilizantes Mexicanos (Fertimex) costearon el traslado a otras áreas de la economía sus utilidades, mediante precios subsidiados al campo o el uso de las ganancias de Pemex en el gasto gubernamental.

La política proteccionista, que nació como medio de concordia social, generó, hacia finales del decenio de 1950 y todo el de 1960, crecimiento económico, pero con debilidades estructurales que afectaron el sano desarrollo de la economía de los años subsecuentes. La pérdida de competitividad del aparato productivo trasladó al consumidor los precios altos por sus productos. La inversión directa extranjera dejó de llegar, pues encontraba la ley de inversión lesiva para su gestión empresarial, ya que imponía 51% de capital nacional y un máximo de 49% de capital extranjero, por lo que se tuvo que recurrir con mayor frecuencia a financiamiento externo. La recurrencia a crédito de instituciones financieras internacionales o de gobierno hizo crecer la deuda externa que en 1960 era de 6.1% del PIB (813 millones de dólares). Lo más grave fue la dependencia que el sector empresarial mexicano mantenía con el

gobierno, así como la de los actores económicos en general, lo que condujo al estatismo gigantesco de la década de 1970.

La diferencia entre ahorro interno e inversión total, entre 1950 y 1962, fue relativamente poca, lo que significa que no hubo gran necesidad de pedir préstamos al extranjero para complementar la inversión total. La inversión externa que se necesitó entre 1950 y 1956 fue insignificante: 0.74% del PIB; en cambio, entre 1957 y 1962 subió a 1.81% del PIB, y se mantuvo en esos rangos en los periodos subsecuentes: 1.4% entre 1959 y 1962 y 1.7% en el periodo de 1962 a 1970. La inversión privada, principalmente nacional, fue alta, pues de 1950 a 1960 casi se duplicó: de 6.9 a 11.4% del PIB. Puesto que la política de mexicanización beneficiaba al sector obrero e industrial, éste fue su más firme defensor, convencido de que protegía la economía nacional de las fluctuaciones externas y de los desequilibrios que éstas provocarían sobre la balanza de pagos, en el empleo e incluso en los precios.

Con un mercado protegido, cuya expresión política fue el nacionalismo económico, el inversionista privado y la libre iniciativa se vieron sofocados por los altos costos para los mismos sectores que los apoyaban. El sector financiero (bancos, seguros, bolsa de valores), como afirmó el secretario de Hacienda de entonces, "debía ser en la década de 1960 la pieza fundamental de la estrategia económica". En efecto, entre 1962 y 1970 el sistema bancario financió a empresas, a particulares y al gobierno. Los sectores que más crédito recibieron fueron las industrias, la minería y el comercio; también inició el financiamiento sistemático del sector público, mediante la autorización del Banco de México, para que los bancos consideraran como reserva legal los bonos de gobierno.

El sistema financiero representó para la economía un factor nuevo y poderoso que hizo posible que el ahorrador, mediante el sistema bancario, invirtiera en el sector productivo. Fue la primera vez en la historia de México que coincidió la economía real con la economía financiera. El llamado "milagro mexicano" fue ese conjunto de factores que hemos analizado. También indicamos los límites de ese "milagro". Uno fue la alta tasa de crecimiento de la población, que en números redondos creció en el decenio de 1950 a 1960 a una tasa anual de 3%, cuando la economía creció 4% anual; esto significó un crecimiento real de 1% al año, importante sin duda, pero no suficiente para generar bienestar económico en el país.

El reducido bienestar en gran parte tuvo que ver con la desigual distribución del ingreso nacional. La mitad se repartió entre menos de la cuarta parte de la población económicamente activa, lo cual significa que más de la mitad de la población no vio crecer su poder de compra. De hecho, en el decenio de 1955 a 1965 comenzó a bajar el ritmo de crecimiento de la industria de bienes de consumo, y las ganancias en la gran industria también tendían a bajar. La explicación más simple sería que, una vez que se saturó el mercado, a partir de ese 15 o 20% de la población, comenzaron a diseñarse esquemas para inducir al resto de la población, 80%, a endeudarse con tasas de agio que, en muchos casos, ocasionaron quiebras y embargo de bienes.

El gobierno intentó corregir estos desequilibrios económicos y sociales descritos por Oscar Lewis en *Los hijos de Sánchez,* publicado en 1964 por el Fondo de Cultura Económica y que le valió a su director, Arnaldo Orfila, su despido. Ofreció el gobierno mayores prestaciones sociales: educación y salud; estos servicios provocaron un aumento del gasto social federal, de 15% en 1952 a 31% en 1960. Se intentó también ejecutar lo previsto en el artículo 123 de la Constitución, relativo al reparto de utilidades. En cambio, lo que no se tocó —ni se ha tocado— es el sistema impositivo mexicano, altamente inicuo, para lograr una mejor redistribución del ingreso. Tampoco se reformó —en el periodo 1950-1960— el sistema de representación política que diera vida a una sociedad democrática, a reformas re-distributivas y a derechos ciudadanos que toda sociedad contemporánea exige: salud universal, educación de calidad, bienestar material y cultural, seguridad, certidumbre jurídica y libertad política. El orden legal fue ineficaz en sus administración y resultados. Los gobiernos o sus gobernantes cada vez más incompetentes e insensibles a la complejidad del país que gobernaban, sobre todo incompetentes para el ejercicio y responsabilidad de gobierno en el nivel municipal, estatal y federal, contuvieron y reprimieron a las nuevas generaciones que exigían justicia, ley y democracia. Hubo notables excepciones pero la gran mayoría de las autoridades públicas que gobernaron nuestro país sentaron las condiciones para el desgaje del orden establecido que se vive en el siglo XXI.

Bibliografía

Aguilar Camín, Héctor (1997), *La frontera nómada. Sonora y la Revolución mexicana*, 2a. ed., México, Cal y Arena.

Archer, Christon (1983), *El ejército en el México borbónico, 1760-1810*, México, Fondo de Cultura Económica.

Azuela, Mariano (1983), *Los de abajo*, ilus. José Clemente Orozco, México, Fondo de Cultura Económica (Tezontle).

——— (1931), *Los caciques. Novela de la Revolución Mexicana. Precedida de Las Moscas. Cuadros y escenas de la Revolución*, México, La Razón (Biblioteca de la época de la Revolución, 1906-1930).

Barrientos Grandón, Javier (2004), *El gobierno de las Indias*, Madrid, Marcial Pons.

Bastian, Jean Pierre (1987), *Las sociedades protestantes en México, 1872-1911. Un liberalismo radical de oposición al porfirismo y de participación en la revolución maderista*, tesis de doctorado, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos.

Bendesky, León *et al.* (2002), "La industria maquiladora, una visión regional", *Trayectorias*, vol. 4, núm. 7, Universidad Nacional de Nuevo León, septiembre-abril de 2002, pp. 133-144.

Calvillo, Manuel (2003), "La consumación de la Independencia y la instauración de la República Federal", en Manuel Calvillo (comp.), *La República Federal Mexicana: gestación y nacimiento, la consumación de la Independencia y la instauración de la República Federal, 1820-1824: los proyectos de constitución para México: 1822-1824*, México, El Colegio de México/El Colegio de San Luis.

Cámara de Senadores (1987), *Planes en la nación mexicana*, vol. I, México, Cámara de Senadores-LIII Legislatura.

Campanella, Tomás (1982), *La monarquía hispánica*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales (Clásicos políticos).

Cárdenas, Enrique (2015), "Mirando hacia dentro, 1930-1960", *Historia contemporánea de México*, t. 3, *La economía*, México, El Colegio de México / Instituto Cultural Mapfre (Historia contemporánea de México).

——— (2012), "El proceso económico", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *América Latina en la historia contemporánea*, México, t. 4, *Mirando hacia dentro, 1930-1940*, México, Fundación Mapfre/ Taurus, pp. 218-219.

Cardozo Galúe, Germán (1973), *Michoacán en el siglo de las luces*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos (Nueva serie: 16).

Carmagnani, Marcello (2004), *El otro Occidente. América Latina desde la invasión europea hasta la globalización*, México, El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/Fondo de Cultura Económica (serie Ensayos).

——— (1994), *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, Fondo de Cultura Económica / Fideicomiso Historia de las Américas (sección Obras de Historia) (serie Hacienda).

Carmagnani, Marcello y Alicia Hernández Chávez (1999), "La ciudadanía orgánica mexicana 1850-1910", en Hilda Sobato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones: perspectivas históricas de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México (sección Obras de Historia; Fideicomiso Historia de las Américas, serie Estudios).

Ceballos Ramírez, Manuel (1991), *El catolicismo social. Un tercero en discordia.* Rerum novarum, *la cuestión social y la movilización de los católicos mexicanos, 1891-1911*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos.

Chafuen, Alejandro Antonio (2003), *Faith and Liberty: the economic thought of the late scholastics*, Maryland, Lexington Books (Studies in Ethics and Economics).

Chust, Manuel (coord.) (2007), *1808. La eclosión juntera en el mundo hispano*, México, Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México (Fideicomiso Historia de las Américas, serie Estudios).

Elizondo Mayer-Serra, Carlos (2001), *Por eso estamos como estamos. La economía política de un crecimiento mediocre*, México, Debate.

Elliot, John H. (1992), "A Europe of Composite Monarchies", *Past and Present*, núm. 137, Cambridge University Press, noviembre de 1992, pp. 48-71.

Furlong Cardiff, Guillermo (1960), *Los jesuitas y la escisión del Reino de las Indias*, Buenos Aires, Salvador Amorrortu (Historia de América: 4).

Ganci, Massimo y Ruggierro Romano (1991), *Governare il Mondo. L'impero spagnolo dal XV al XIX sécolo*, Palermo, Società Siciliana per la Storia Patria.

Gantús, Fausta *et al.* (2008), *La Constitución de 1824. La Consolidación de un pacto mínimo*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos (Jornadas: 155).

Garciadiego Dantán, Javier (2011), *Ensayos de historia sociopolítica de la Revolución Mexicana*, México, El Colegio de México (Antologías).

Garrido, Luis Javier (1991), *El Partido de la Revolución Institucionalizada. Medio siglo de poder político en México. La formación del nuevo estado (1928-1945)*, México, Siglo XXI Editores.

——— (1993), *La ruptura. La corriente democrática del* PRI, México, Grijalbo (La intransición mexicana).

Góngora, Mario (1957), "Estudios sobre el galicanismo y la Ilustración Católica en América Española", *Revista Chilena de Historia y Geografía*, núm. 125, Chile.

Grice-Hutchinson, Marjorie (1952), *The School of Salamanca. Readings in Spanish Monetary Theory, 1544-1605*, Oxford, Clarendon Press.

Guedea, Virginia (2015), "El proceso de emancipación y el proceso independiente, 1810-1830", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *La política, 1808-2014*, México, El Colegio de México / Instituto Cultural Mapfre (Historia contemporánea de México).

——— (1992), *En busca de un gobierno alterno. Los guadalupes de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas, 1992 (serie Historia Novohispana; 46).

Guzmán, Martín Luis (1928), *El águila y la serpiente*, Madrid, Iberoamericana.

Hernández Chávez, Alicia (2012), *Las fuerzas armadas mexicanas. Su función en el montaje de la República*, México, El Colegio de México (serie Antologías).

——— (2010), "Razón de Estado *versus* sindicalismo petrolero", en Javier Garciadiego y Emilio Kouri (comps.), *Revolución y exilio en la historia de México: del amor de un historiador a su patria adoptiva. Homenaje a Friedrich Katz*, México, El Colegio de México / Era / The Univerisity of Chicago / Centro Katz de Estudios Mexicanos, Chicago, pp. 223-250.

——— (2009), "El Zapatismo: una gran coalición nacional popular democrática", *Zapatismo. Origen e historia*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, pp. 19-52 (colección Biblioteca INEHRM).

——— (2008), "La Constitución de la nación mexicana", en Fausta Gan-

tús *et al., La Constitución de 1824. La consolidación de un pacto mínimo,* México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos (Jornadas: 155).

——— (2007), "La Guardia Nacional en la construcción del orden republicano", en Manuel Chust y Juan Marchena (coords.), *Las armas de la Nación. Independencia y ciudadanía en Hispanoamérica, 1750-1850,* Madrid, Iberoamericana Vervuert, pp. 223-245.

——— (2007a), "Monarquía-República-Nación-Pueblo", en Guillermo Palacios (coord.), *Ensayos sobre la nueva historia política en América Latina, siglo XIX,* México, El Colegio de México, pp. 147-170.

——— (2005), "From *res republicae* to Republic: The evolution of Republicanism in Early Mexico", en Jaime E. Rodríguez, *The Divine Charter: Constitutionalism and Liberalism in nineteenth century Mexico,* Wilmington, Rowman & Littlefield Publishers/SR Books, pp. 35-63.

——— (2002), *México. Una breve historia. Del mundo indígena al siglo XX,* 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica (colección Popular: 580).

——— (2002a), "*Res republicae* to the creation of the Mexican Republic", *Procedimientos del 19° Congreso Internacional de Ciencias Históricas, Proceeding Actes,* Oslo, p. 373.

——— (1994), "El estado nacionalista, su referente histórico", en Enrique Cárdenas, *Historia Económica de México. El trimestre económico,* México, Fondo de Cultura Económica, pp. 110-121 (serie Lecturas: 64).

——— (1994a), "Mexican presidentialism: A historical and institutional review", en Jaime E. Rodríguez (ed.), *Mexican Studies,* Irvine, University of California Press, pp. 217-224.

——— (1993), *La tradición republicana del buen gobierno,* México, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México (sección de Obras de Historia; Fideicomiso Historia de las Américas, serie Ensayos).

——— (1992), "La Guardia Nacional y la movilización política de los pueblos", en Jaime E. Rodríguez (ed.), *Patterns of contention in Mexican History,* Delaware, A Scholarly Resources, Wilmington, pp. 207-225.

——— (1991), *Anenecuilco. Memoria y vida de un pueblo,* 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México, 127 pp. (Fideicomiso Historia de las Américas, serie Ensayos).

——— (1991a), "De la economía a la economía nacional", en Alicia

Hernández Chávez y Manuel Miño (coord.), *Cincuenta años de historia en México,* vol. 1, México, El Colegio de México, pp. 315-330.

Hernández Chávez, Alicia (1989), "Origen y ocaso del ejército porfiriano", *Historia Mexicana,* vol. 39, núm. 1 (153), México, El Colegio de México, julio-septiembre de 1989, pp. 257-296.

——— (1989a), "El estado nacionalista, su referente histórico" en Enrique Cárdenas, *Historia económica de México,* México, Fondo de Cultura Económica (*El trimestre económico,* Lectura: 64).

——— (1979), *Historia de la Revolución Mexicana, 1934-1940, vol. 16, La mecánica cardenista,* México, El Colegio de México, 236 pp.

Hernández Rodríguez, Rogelio (2008), *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores,* México, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales.

Herrejón Peredo, Carlos (1984), *Textos políticos de la Nueva España,* México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Bibliográficas (serie Fuentes: 4).

Hurtado, Javier (2001), *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas,* México, Universidad de Guadalajara / Fondo de Cultura Económica (sección de Obras de Política y Derecho).

Jovellanos, Gaspar Melchor de (1820), *Informe de la Sociedad Económica de Madrid al Real y Supremo Consejo de Castilla en el expediente de ley agraria, extendido por su individuo de número Gaspar Melchor de Jovellanos, a nombre de la Junta encargada de su formación, y con arreglo a sus opiniones,* Madrid, I. Sancha.

Koenigsberger, Helmut Georg (1986), "Inaugural Lecture in the Chair of History at University of London King's College, 25th February 1975: *Dominium regale or Dominium politicum et regale. Monarchies and Parliaments in Early Modern Europe*", en Helmut Georg Koenigsberger, *Politicians and Virtuosi: Essays in Early Modern History,* Londres, A. & C. Black.

Lajous Martínez, Adrián (2013), *Desarrollo, deuda y comercio. Un testimonio histórico sobre la crisis económica mexicana y el ajuste, 1983-1993,* México, El Colegio de México.

Loaeza, Soledad (2013), *La restauración de la Iglesia católica en la transición mexicana,* México, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales.

——— (2010), *Acción nacional, el apetito y las responsabilidades del triunfo,* México, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales.

Loaeza, Soledad (1999), *El Partido Acción Nacional. La larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica (sección Obras de Política y Derecho).

López Madera, Gregorio (1999), *Excelencias de la Monarquía y Reino de España*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales (colección Clásicos del pensamiento político y constitucional español).

López de Santa Anna, Antonio (2001), *Mi historia militar y política, 1810-1874. Memorias*, México, MVS.

Maravall, José Antonio (1986), *La cultura del barroco. Análisis de una estructura histórica*, Barcelona, Ariel.

Martínez Marina, Francisco (1813), *La teoría de las Cortes o grandes juntas nacionales de Castilla y León*, 3 vols., Madrid, Imprenta de Don Fermín Villalpando.

Mateos, Juan Antonio, *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos de 1821 a 1857*, vol. 1, *México*, México, Congreso de la Unión-Instituto de Investigaciones Legislativas, Comité de Asuntos Editoriales (serie I: Historia y desarrollo del Poder Legislativo).

McAllister, Lyle (1953), "The Organization of the Army in New Spain", *The Hispanic American Historial Review*, vol. 33, núm. 1, Duke University Press, febrero de 1953, pp. 1-32.

——— (1982), *El fuero militar en la Nueva España, 1764-1800*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Merino, Mauricio (2003), *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica.

Meyer, Jean (1999), *La cristiada*, 2a. ed., México, Clío.

Mier, Servando Teresa de (1944), "Manifiesto apologético", *Escritos inéditos de Fray Servando Teresa de Mier*, introducción, notas y ordenación de textos por J. M. Miquel i Vergés y Hugo Díaz-Thomé, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos.

——— (1980), *Historia de la revolución de Nueva España, antiguamente Anáhuac o verdadero origen y causas de ella con la relación de sus progresos hasta el presente año de 1813*, edición facsimilar, con un estudio y anexos preparados por Manuel Calvillo, México, Instituto Mexicano del Seguro Social, 2 vols.

Miranda, José (1978), *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas: primera parte 1521-1820*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Moctezuma, Pedro (1981), "Las Luchas urbano-populares en la coyuntura actual", *Teoría y Política*, núm. 5, julio-septiembre de 1981, pp. 100-124.

——— (1984), "El movimiento popular mexicano", *Nueva Antropología*, vol. VI, núm. 24, México, junio de 1984.

Mora, José María Luis (1986), *Obras completas*, vol. 3, *Política*, investigación, recopilación, selección y notas Lillian Briseño Senosian, Laura Solares Robles y Laura Suárez de la Torre, pról. Eugenia Meyer, México, Secretaría de Educación Pública / Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

——— (1927), *Morelos. Documentos inéditos y poco conocidos*, 3 vols., México, Secretaría de Educación Pública.

Noriega, Cecilia (1994), "Los grupos parlamentarios en los congresos mexicanos, 1810 y 1857. Notas para su estudio" en Luisa Beatriz Rojas Nieto, *El poder y el dinero: grupos y regiones mexicanos en el siglo XIX*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

——— (1986), *El constituyente de 1842*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas (Serie Historia Moderna y Contemporánea: 19).

Orive, Adolfo (2010), "Construyendo poder cultural, ciudadanía y comunidad. Una introducción", en José Luis Torres, *Poder popular. Construcción de ciudadanía y comunidad: Chiapas, Sonora, Nayarit, Guerrero, Monclova*, México, Juan Pablos / Fundación México Social / Siglo XXI Editores.

Ortiz de Ayala, Tadeo (1996), *México considerado como nación independiente y libre: o sea algunas indicaciones sobre los deberes más esenciales de los mexicanos*, pról. Fernando Escalante Gonzalbo, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 375 pp. (colección Cien de México).

Ortiz Escamilla, Juan (2005), *Fuerzas militares en Iberoamérica, siglos XVIII y XIX*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos.

Pantoja Morán, David (2005), *El supremo poder conservador. El diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, México, El Colegio de México / El Colegio de Michoacán.

Paz, Octavio (1982), *Sor Juana Inés de la Cruz o las trampas de la fe*, México, Fondo de Cultura Económica.

Pérez Montfort, Ricardo (2012), "La Cultura", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *México, t. 3, 1880-1930. La apertura al mundo*, Madrid, Fundación Mapfre / Taurus (colección América Latina en la Historia Contemporánea).

——— (2012a), "La cultura", en Sandra Kuntz Ficker (coord.), *México, t. 4, 1930-1960. Mirando hacia dentro*, Madrid, Fundación Mapfre / Taurus (colección América Latina en la Historia Contemporánea).

Poder Judicial de la Federación (2014), "Voto particular de Mariano Otero (5 de abril de 1847)", en Poder Judicial de la Federación, *La Suprema Corte de Justicia. Sus Leyes y sus hombres*, <http://www2.scjn.gob.mx/red/marco/PDF/C.%201846-1855/b)%20VOTO%20PARTICULAR%20M.%20OTERO%205%20abril%201847.pdf>. Consultado el 3 de octubre.

Poniatowska, Elena (1983), *Fuerte es el silencio*, 5a. ed., México, Era.

Portillo, José María (2009), *La vida atlántica de Victorián de Villava*, Madrid, Mapfre-Doce Calles.

Recopilación sumaria de todos los Autos Acordados de la Real Audiencia y Sala del crimen de esta Nueva España y providencias de su superior gobierno de varias Reales cedulas y ordenes que después de publicada la recopilación de Indias han podido recogerse así de las dirigidas a la misma Audiencia o gobierno como de algunas otras que por sus notables decisiones [...] Doctor don Eusebio Bentura Beleña, del Consejo de S. M. Oidor de la misma Real Audiencia, Consultor del santo oficio de la Inquisición, juez Protector de la Villa y santuario de Nuestra Señora de Guadalupe, Asesor de la Renta de Correos, del juzgado de naturales y del Real Cuerpo de Minería, impresa en México por Don Felipe de Zúñiga y Ontiveros, año 1787.

Rieu-Millán, Marie Laure (1990), *Los diputados americanos en las Cortes de Cádiz: igualdad o independencia*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 438 pp. (Biblioteca de Historia de América: 3).

Rodriguez, Jaime (2005), *La independencia de la América Española*, México, El Colegio de México / Fideicomiso Historia de Las Américas / Fondo de Cultura Económica (serie Ensayos, sección Obras de Historia).

Rodríguez Kuri, Ariel (2010), *Historia del desasosiego. La revolución en la ciudad de México, 1911-1922*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos.

Rodríguez Kuri, Ariel (2007), "Urbanización y secularización en México: temas y problemas historiográficos, *ca.* 1960s-1970s", en Alicia Mayer (coord.), *México en tres momentos: 1810-1910-2014. Hacia la conmemoración del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución Mexicana. Retos y perspectivas*, vol. 2, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas.

——— (1994), "La experiencia olvidada. El ayuntamiento de México. Política y administración, 1876-1912", tesis de doctorado, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos.

Rosanvallon Pierre (2007), *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Gabriel Zadunaisky (trad.), Manantial, Buenos Aires.

Salinas de Gortari, Carlos (2011), *¿Qué hacer? La alternativa ciudadana*, México, Debate.

Sigüenza y Góngora, Carlos de (1986), *Teatro de las virtudes políticas que constituyen a un príncipe: advertidas en los monarcas antiguos del mexicano imperio. Alboroto y motín de los indios de México*, México, Porrúa / Universidad Nacional Autónoma de México (Biblioteca mexicana de escritores políticos).

Suárez Francisco (2003), *Des lois et du Dieu Législateur*, Introducción, traducción y notas de Jean-Paul Coujou, Editions Dalloz.

——— (1965), *Defensio fidei*, edición crítica bilingüe de E. Elorduy y L. Pereña Vicente, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

——— (2001), *Le vocabulaire de Suárez*, Ellipses.

Tena Ramírez, Felipe (1983), *Leyes fundamentales de México, 1808-1809*, México, Porrúa.

Velázquez, María del Carmen (1950), *El estado de guerra en Nueva España, 1760-1808*, México, El Colegio de México.

Villanueva, Joaquín Lorenzo de (1825), *Vida literaria de Don Joaquín Lorenzo de Villanueva o Memoria de sus escritos y de sus opiniones eclesiásticas y políticas, y de algunos sucesos notables de su tiempo*, 2 ts., Londres, A. Macintosh.

Womack Jr., John (1977), "PRI. La guerra interna. Reformas, jefes y policías", *Reforma*, sec. Enfoque, núm. 164, 2 de marzo de 1977.

Zarco, Francisco (1898-1901), *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857: extracto de todas sus sesiones y documentos parlamentarios de la época*, México, La Ciencia Jurídica.

LA VIDA POLÍTICA

Rogelio Hernández Rodríguez

El sistema político mexicano ha sido considerado uno de los más estables en América Latina, con un gobierno bien organizado y capaz de promover el desarrollo económico. Su estabilidad fue más apreciada durante la segunda mitad del siglo pasado debido a que, a diferencia de la mayoría de países centroamericanos y sudamericanos, México no sufrió golpes militares que amenazaran su estabilidad política. Como fue reconocido por los analistas de aquellas décadas (Vernon, 1966; Hansen, 1980), esas cualidades fueron el resultado de un sistema que se caracterizó por el dominio de un solo partido que si bien permitió cierto pluralismo, y por lo tanto algún grado de oposición, fue lo suficientemente controlado como para no poner en riesgo su predominio sobre las principales instituciones. La realización periódica de elecciones para renovar los cargos públicos, la presencia de algunos partidos de oposición que competían y criticaban al gobierno y las permanentes victorias del PRI fueron algunos de los elementos que llevaron a Juan J. Linz a considerar al sistema mexicano como un ejemplo singular en su caracterización de los sistemas autoritarios (Linz, 1970).

Como lo propusiera Linz en su momento, estos sistemas, aunque no contaban con un pluralismo abierto e irrestricto como en las democracias consolidadas, sí permitían algún grado de competencia para la oposición que sirviera para legitimar su dominio y al mismo tiempo para abrir espacios de crítica limitada. Uno de los resultados de este arreglo fue que los diferentes sectores de la sociedad contaban con medios para expresar su descontento, intentar modificaciones e incluso formalmente competir por el poder, pero sin tener reales oportunidades para conseguirlo. A pesar de las obvias restricciones, el sistema conseguía evitar que el descontento se convirtiera en una fuente de desestabilización.

Otra característica destacada de la experiencia mexicana fue el alto grado de institucionalización del sistema, que ofreció múltiples medios para recoger las demandas sociales, procesarlas política, económica y administrativamente, y dar respuestas que demostraban, en la práctica, eficiencia gubernamental (Huntington, 1970). El desarrollo económico fue la mejor demostración de su eficiencia, pero también, y de forma más visible, lo fueron los sistemas educativos, de salud, vivienda, etcétera, que durante décadas resolvieron las demandas sociales de la población y que, en la práctica, se convirtieron en los distintivos del sistema político y en la principal fuente de su legitimación. Tal como lo propusiera Linz, los sistemas autoritarios no basan su legitimidad en los procesos electorales en la medida en que la oposición es virtual y la competencia no decide el acceso al poder, sino en formas alternativas no siempre políticas. En el caso mexicano esa fuente fue el sistema de retribuciones sociales que hacía visible y comprobable el desarrollo económico (Reyna, 2009).

La eficiencia gubernamental y el crecimiento de la economía lograron un alto grado de legitimidad que anuló en la práctica la falta de pluralismo. Esta cualidad se complementó con una extensa red institucional que logró procesar y regular el conflicto social, una de cuyas consecuencias más importantes es, sin duda, la capacidad de adaptación y cambio del sistema político. La legitimidad y la adaptación fueron las cualidades que le permitieron al sistema político sortear las limitaciones de su pluralismo, que lo presentaba como no democrático o, al menos, no abierto por completo a la competencia y a su principal consecuencia, la posibilidad de alternancia.

El sistema mexicano no alcanzaría esta condición hasta el año 2000, después de 70 años de hegemonía priista, y al menos 11 años más tarde que las transiciones en Europa Oriental y América Latina. Pero una cualidad de este proceso es que la alternancia no significó la inestabilidad política ni, como ha sido cada vez más claro en los años siguientes, la transformación institucional del viejo sistema. Por el contrario, fueron ese sistema y las instituciones que fue creando o adaptando, los que hicieron posible que transitara, sin violencia y mediante la competencia política, hacia la democracia. En realidad, esa conquista fue el resultado de un largo proceso de cambios políticos que lenta pero sostenidamente ampliaron el pluralismo, limitaron el dominio priista y convencieron a los ciudadanos de emplear los procesos electorales para alcanzar la democracia.

Si bien el año 2000 puede parecer una fecha tardía en la secuencia democrática iniciada con la caída del Muro de Berlín, una mirada atenta a la historia política mexicana muestra que el inicio del cambio es muy anterior y se remonta, en general, a los años sesenta del siglo pasado, cuando la élite gobernante reconoció la necesidad de introducir reformas en el sistema electoral que le permitieran continuar ganando los comicios al tiempo que amplía la participación ciudadana y la representación partidaria. El proceso de cambio estuvo centrado en las elecciones y no en el arreglo institucional del sistema político, y la razón de ello se encuentra en las presiones que ejercieron las clases o sectores medios que, en estricto sentido, fueron los principales beneficiarios del desarrollo económico, y en las crisis económicas que afectaron la eficiencia gubernamental y su capacidad para ofrecer beneficios sociales que sustentaran su legitimidad. Antes de analizar los cambios y sus efectos políticos es necesario detenerse brevemente en sus orígenes.

Los conflictos sociales

Las principales instituciones del sistema mexicano, incluido el partido dominante, fueron creadas en las primeras cinco décadas del siglo pasado, cuando el país tenía una estructura social con pocos y bien delimitados sectores que fueron fácilmente incorporados para su representación. Sin embargo, con el crecimiento económico que México experimentó desde finales de los años cuarenta y que se extendió hasta los sesenta, la sociedad cambió radicalmente. Ese proceso, más conocido como modernización, provocó, como en todos los países que lo han experimentado, una profunda diferenciación social y económica, en particular al crear y fortalecer a los sectores medios. La sociedad se hizo más compleja y los nuevos sectores pronto demandaron atención y participación política sin que el sistema contara con canales específicos para ellos. A diferencia de lo que ocurrió durante los años cuarenta y cincuenta, en los que hubo importantes movilizaciones obreras por aumentos salariales y autonomía sindical, durante los sesenta fueron sectores específicos de las clases medias los que criticaron el régimen y demandaron, de diversas y no siempre claras formas, espacios de participación política. A esos años corresponden las decisivas movilizaciones de maestros, médicos y, desde luego, estudiantes universitarios que, desde 1966 y hasta el histórico

movimiento estudiantil de 1968 que concluyera trágicamente, mostraron no sólo que el sistema no tenía canales adecuados y particulares para esos sectores, sino, lo más grave, que tampoco era capaz de responder política e institucionalmente, sino con la violencia (Loaeza, 1988; Pozas, 1993; Loyo, 1979).

A esa rigidez institucional se sumaron las crisis económicas que asolaron al país a partir de 1970 y que, además de evidenciar la falta de eficiencia gubernamental para seguir auspiciando el desarrollo, afectaron gravemente a la sociedad y en particular a las clases medias, que vieron cómo se derrumbaban sus expectativas de movilidad y ascenso social. Hacia los años setenta los sectores medios tenían fuertes demandas económicas, sociales y políticas que cuestionaron la eficiencia e incluso la legitimidad del sistema. Los mecanismos de participación y representación social pasaban por la estructura corporativa del PRI, que desde los años treinta había incorporado a obreros y campesinos, sin duda para su época los grupos sociales mayoritarios y en cuyo nombre actuaba el partido. Pero ni el PRI ni el sistema en su conjunto fueron capaces de advertir la expansión de las clases medias y su necesidad de expresión. Pese a las protestas, el régimen no consideró necesario crearles un espacio propio, similar al que tenían los obreros y campesinos, en parte por la heterogeneidad de los grupos incluidos que hacía imposible, por definición, un comportamiento único y organizado, y en parte porque no los consideró numéricamente importantes.

A partir de la idea de que estaban representadas las mayorías, el sistema supuso que el resto de la sociedad tendría poca influencia política. Su indicador fueron los comicios, que durante décadas fueron ganados abrumadoramente por el PRI, con porcentajes que rondaban el 90% de la votación total. No obstante, estos resultados dejaron de ser alentadores porque, lejos de demostrar apoyo popular, mostraban una peligrosa uniformidad que anulaba la crítica opositora. La oposición controlada y el régimen de mayoría simple en la Cámara de Diputados confirmaron muy pronto que se perdía credibilidad electoral y que los altos porcentajes en las elecciones presidenciales o legislativas no eran el resultado de la participación ciudadana o del apoyo electoral, sino de la inercia o de la manipulación oficial. Hacia los años sesenta, cuando las protestas sociales hicieron patente el descontento de los sectores medios, por definición los más dispuestos a la participación política y electoral, las victorias aplastantes del PRI sólo probaban su eficaz con-

trol corporativo, pero no necesariamente el apoyo popular. Fue entonces cuando el sistema inició un prolongado proceso de reformas electorales que sistemáticamente, pero no siempre con ese propósito, fue ampliando la participación social y el pluralismo.

El cambio electoral

El sistema electoral adquirió sus características distintivas entre 1946 y 1954, cuando se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral como órgano regulador, se estableció un primer padrón de votantes, se concedió el voto a la mujer y se estableció un mínimo de 75 mil miembros como requisito para que un partido obtuviera su registro y pudiera intervenir en comicios federales. Esas disposiciones configuraron el sistema de participación ciudadana, de vigilancia, y sobre todo, la condición de que sólo cuatro partidos pudieron tomar parte en los comicios (el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional, el Partido Popular Socialista y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana), sistema que sobrevivió hasta los años ochenta (Medina, 1978: 18-25). El esquema, a pesar de su rigidez en cuanto a la oferta de partidos, logró mantenerse sin cambios hasta 1963, lo que indica que los ciudadanos encontraban tolerable esa limitada representación y que servía para legitimar los comicios y, al menos formalmente, los triunfos priistas.

Pero al comenzar los años sesenta fue patente que el sistema de mayoría simple que había funcionado hasta entonces no permitía ampliar la presencia de la oposición, que se mostraba cada vez más testimonial. Entre 1955 y 1964, cuando estuvieron vigentes las primeras normas electorales, los tres partidos de oposición apenas tuvieron 20 diputados de los 483 en competencia (Medina, 1978: 30), resultado que no ayudaba a fortalecer la imagen democrática del régimen pero tampoco legitimaba los permanentes y aplastantes triunfos del PRI. Fue por ello que en 1963 se reformó la legislación para configurar una mejor representación partidaria en los comicios del año siguiente, en los que se elegirían presidente y un nuevo Congreso Federal.

La reforma introdujo por primera vez la representación proporcional mediante la figura de "diputados de partido", según la cual los partidos que alcanzaran 2.5% de la votación total obtendrían automáticamente 5 diputados y uno más por cada 0.5% adicional, hasta un máximo de 20.

(Medina, 1978: 32-33; Aziz, 2003). Los partidos de oposición tuvieron un estímulo importante porque los escaños de mayoría, usualmente ganados por el PRI, dejaron de ser la única forma de participación. El efecto fue inmediato porque entre 1964 y 1973 los tres partidos que en el pasado habían tenido 20 diputados lograron quintuplicar su representación y el sistema logró flexibilizar en una parte sustantiva su esquema de competencia.

La reforma no fue del todo efectiva, entre otras razones por la efervescencia social de los años sesenta, que enfrentó al sistema político con los sectores medios. Por ello, en los años setenta se introdujeron nuevos cambios que ampliaron notoriamente la participación ciudadana y la representación partidaria. En 1970 se disminuyó la edad para votar, de 21 a 18 años, así como para ser candidato a puestos de elección, y en 1972 se redujo el porcentaje de votos para que los partidos obtuvieran "diputados de partido" de 2.5 a 1.5%, se aumentó el número de curules concedidas por este medio de 20 a 25, y por último, se redujo el número de afiliados para obtener registro a 65 mil (Medina, 1978: 37-39). Como puede observarse, había dos objetivos claros: fomentar la participación de los jóvenes, principales actores en los conflictos de los años anteriores, y fortalecer a los partidos menores (PPS y PARM), ya que en la década anterior el PAN había sido el principal beneficiario del reparto plurinominal, lo que llevaba al sistema hacia el bipartidismo. De ahí que la reforma también disminuyera drásticamente el requisito de afiliación para buscar la formación de nuevos partidos competidores.

El resultado fue importante en cuanto al pluralismo, porque el PRI vio aumentar seriamente la votación en su contra, pues en 1970 había obtenido 83% de la votación y tres años más tarde se redujo a 77.6%, exactamente cuando se aplicó la reforma electoral. Con todo, la principal consecuencia fue mostrar que el voto, una vez liberado, estaba influido decisivamente por la urbanización y el desarrollo económico, y que eran los sectores medios los más dispuestos a participar para castigar al PRI. Como en 1973 solamente se renovó la Cámara de Diputados, fue fácil advertir la votación por distritos, lo que reveló que a mayor ingreso y educación, concentrado en las ciudades y no en el campo, aumentaría la votación por los partidos opositores. Fue así como el PRI perdió distritos o ganó apretadamente en las principales ciudades del país, incluidas las capitales de los estados y, de manera destacada, el Distrito Federal. En este caso la llamada de atención fue severa, pues de los 27 distritos en

disputa, el PRI sólo obtuvo más de 50% en 14, y únicamente en 7 tuvo victorias fáciles (Segovia, 1974: 63). Era claro que la sociedad había creado un sector crítico, proclive a la participación electoral y mayoritariamente opuesto al PRI, y que esta tendencia se fortalecería a medida que se flexibilizara el sistema electoral. Así fue como se creó el patrón de comportamiento en el proceso de cambio, pues al centrarse en el medio electoral, dio paso a una crítica participación dirigida contra el partido hegemónico.

En 1976 tuvieron lugar las elecciones presidenciales y por primera vez el PRI no tuvo ningún competidor, pues el PAN, debido a conflictos grupales, no logró postular un candidato y los otros dos partidos de oposición, como era usual, se sumaron al priista. Aun así, el PRI apenas consiguió 87.8% de los votos para el ejecutivo y 80% para el Congreso. La falta de competidores y, a pesar de ello, la caída en la votación para el PRI, mostraron que el sistema de partidos era demasiado rígido para alentar la participación. El resultado motivó una nueva reforma que, muy al margen del propósito oficial, se convirtió en la más ambiciosa y de mayor impacto, pues introdujo la representación proporcional en la Cámara de Diputados, de tal manera que los partidos tendrían por este procedimiento 100 asientos de un total de 400 escaños. Los partidos tuvieron la certeza de que obtendrían una porción significativa en la cámara baja, aun cuando no ganaran los distritos de mayoría. A pesar de que el PRI mantendría el control, la representación proporcional dio un espacio importante a la oposición.

La reforma también abrió la posibilidad de que se formaran nuevos partidos al crear el registro condicionado, sujeto a una votación mínima en los comicios inmediatos. La medida, en realidad, estaba dirigida a la izquierda, y en especial al Partido Comunista, que hasta entonces se había mantenido marginado pero que atraía a una parte importante del electorado que no encontraba en los partidos reconocidos una opción satisfactoria. En buena medida, el hecho de que el PAN hubiera sido la única organización creíble de la oposición lo convertía en un partido que captaba por inercia el voto contrario al PRI, pero que no estaba necesariamente convencido de su posición conservadora. El bipartidismo que parecía asentarse en el sistema era más el resultado de la rigidez en la oferta de partidos que una auténtica elección ideológica entre la derecha y el centro. La izquierda no había contado con una alternativa electoral por más que existieran las organizaciones, sobre todo entre la po-

blación joven, simplemente porque los partidos que la representaban no eran reconocidos legalmente y se mantenían fuera de la competencia. Al permitir la incorporación de la izquierda, encarnada en el viejo Partido Comunista, se creaba un espacio para que esa opción ideológica participara legalmente y abandonara las movilizaciones. El régimen ampliaba el espectro ideológico y evitaba que el bipartidismo se afianzara por falta de opciones.

Adicionalmente, la reforma reconoció a los partidos como entidades de interés público, lo que significó financiamiento del Estado y acceso a los medios de comunicación, de tal manera que pudieran sobrevivir, sostener campañas y candidaturas. La flexibilización de los requisitos para registrarse y participar en comicios se sumó al acceso a los recursos económicos y de difusión, lo que estimuló la formación de nuevos partidos y la participación de los ciudadanos en los comicios. Por último, se aceptó que la Suprema Corte de Justicia, tradicionalmente fuera de la política, se hiciera cargo de atender las impugnaciones y quejas por violaciones en los procesos, con lo cual se fortaleció la credibilidad y se dio certidumbre y protección jurídica a los participantes (Medina, 1978: 40-47; Aziz, 2003: 383).

La reforma de 1977 reconfiguró tanto el sistema electoral como el de partidos porque proporcionó recursos económicos, seguridad jurídica y abrió un canal de expresión que no había existido hasta entonces y que había obligado a una porción significativa de las clases medias a buscar las protestas callejeras para mostrar su descontento. No hay duda de que la reforma dio aliento al sistema político al proporcionarle legitimidad electoral, pero no se tradujo en apoyo al PRI. Por el contrario, en las elecciones de 1979, cuando se renovó la Cámara de Diputados, este partido perdió 24.6% de su votación, y en 1982, en los comicios presidenciales, obtuvo apenas 68.6% de los votos, lo que significó una drástica disminución de 9.2% respecto de seis años atrás (Segovia, 1980: 399). Las reformas de los años setenta ampliaron el pluralismo y el sistema en su conjunto mostró una notable capacidad de adaptación, lo que hizo posible que ese esquema perdurara durante casi una década sin provocar conflictos serios.

En los años noventa comenzaría un intenso proceso de cambios en los procedimientos, legislación e instituciones electorales, que dieron como resultado el marco general para la alternancia, primero en los congresos locales y gobiernos estatales y finalmente en el Congreso Fe-

deral y la Presidencia de la República. La principal característica de la serie de reformas que se inició en 1963 y terminó en 1977 es que la iniciativa fue del gobierno federal, que buscó abrir espacios a una oposición cada vez más creíble, que le diera apoyo al PRI al competir con él. No obstante, muy pronto la oposición aprendió que el sistema electoral era un medio privilegiado para vencer al partido, de ahí que en la segunda etapa de reformas fuera la oposición la que tomara la iniciativa y marcara el rumbo de los cambios. Este punto es esencial porque al tomar la oposición el control de los cambios se amplió la credibilidad y equidad en la competencia, pero también los partidos aprovecharon la oportunidad para introducir modificaciones que los beneficiaron directamente a ellos y no a las instituciones, lo que a largo plazo ha afectado seriamente la aplicación de las facultades constitucionales de los poderes de la Unión. Como se verá más adelante, los problemas entre el Ejecutivo y el Legislativo no siempre se han debido a que el diseño institucional sea necesariamente ineficiente, sino a que los partidos han utilizado las facultades como recursos para obtener mejores posiciones electorales y políticas.

El camino hacia la alternancia

El principal objetivo de las reformas de este ciclo fue la construcción de un órgano arbitral de las elecciones separado del gobierno federal, para ese entonces todavía en manos del PRI, que fuera capaz de actuar imparcialmente en el momento de contar los votos y asegurar una competencia equitativa. La confianza fue central en el proceso, en primer lugar para los partidos opositores, pero poco a poco también para los ciudadanos que, al reconocer al árbitro, estuvieron dispuestos a participar en los comicios. En 1990 tendría lugar la primera reforma en esta dirección (Prud'homme, 1998: 148),[1] y que, indudablemente, estuvo determinada por los traumáticos comicios de 1988, cuando el candidato priista, Carlos Salinas, obtuvo apenas 50.6% de los votos en medio de una fuerte sospecha de fraude. Después de esa crisis fue necesario para

[1] En 1986 hubo una modificación que solamente aumentó el número de diputados plurinominales de 100 a 200 y que se inscribe en la lógica de cambios del periodo anterior de aumentar la representación partidaria.

todos, incluido el mismo grupo gobernante, construir nuevas condiciones de competencia electoral para eliminar suspicacias sobre los resultados, y por supuesto, en primer lugar estaba el árbitro.

En 1990 se fundó el Instituto Federal Electoral, que sustituyó a la antigua Comisión Federal Electoral dependiente de la Secretaría de Gobernación. Fue dirigido por un consejo general, presidido por el titular de esa secretaría, pero integrado por representantes de partidos, de ambas Cámaras del Congreso, y magistrados propuestos por el presidente y elegidos por los diputados. La influencia del gobierno federal siguió siendo criticada, y en 1994 los magistrados fueron sustituidos por consejeros propuestos por los partidos y elegidos por los diputados. Fue en 1996 cuando se canceló la participación del Ejecutivo Federal y se concedió plena autonomía al IFE, con consejeros propuestos y seleccionados únicamente por partidos y diputados, uno de los cuales sería su presidente. Con estas reformas terminaron las sospechas de intervención del gobierno a favor del PRI y se reconoció autonomía e imparcialidad en el nuevo organismo, que estuvo desde entonces encargado de organizar las elecciones y, sobre todo, de hacer el recuento de votos.

En el camino se agregaron otros cambios que fortalecieron la credibilidad de los procesos. En 1993 desaparecieron los colegios electorales, que habían estado a cargo de la calificación de las elecciones y de conocer posibles impugnaciones, y en su lugar se creó el Tribunal Federal Electoral. En esa misma reforma se concedió el voto a los habitantes del Distrito Federal para elegir a su jefe del gobierno y se introdujo una primera versión de la representación proporcional en el Senado, que se ampliaría en 1996 para dar cabida a los partidos que todavía no eran capaces de ganar por mayoría en los estados. Finalmente, también en esa oportunidad se elaboró un vigilado y escrupuloso padrón electoral y se incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial, con lo cual se le dotó de personalidad jurídica propia y de completa independencia tanto de los otros poderes como del mismo IFE (Eisenstadt, 2004).

Con el conjunto de reformas se garantizó la equidad en la competencia, la transparencia en los procesos y la credibilidad tanto al contabilizar los votos como en la atención de posibles impugnaciones, de tal manera que no habría más posibilidades de parcialidad o de apoyos indebidos. Fue así como tanto partidos como ciudadanos tuvieron la certeza de que los resultados serían respetados. Como era de esperar, la participación aumentó, así como las oportunidades de que los parti-

dos obtuvieran puestos de representación popular y, en particular, de gobierno. La consecuencia fue doblemente benéfica, porque el sistema alcanzó legitimidad y el pluralismo se amplió considerablemente.

La oposición ya había tenido presencia tanto en los congresos locales como en los gobiernos municipales, pero nunca había conseguido penetrar los cargos federales. Esta circunstancia, que se había convertido en la principal prueba de la falta de democracia, cambió drásticamente a partir del conjunto de reformas electorales y de la presión que ejerció el creciente pluralismo. Las primeras muestras tuvieron lugar al comenzar los años ochenta, cuando el PAN presentó una inesperada competencia en las elecciones para elegir gobernadores en los estados norteños de Chihuahua, Nuevo León y Sonora, en 1982 y 1985, y que sirvieron como precedente para la cuestionada elección presidencial de 1988.

Esos comicios fueron importantes no sólo por los cuestionamientos de los resultados sino porque el sistema de partidos experimentó un cambio radical al formarse una tercera opción formada por un importante desprendimiento del PRI y de la tradicional izquierda mexicana. Aunque la izquierda había hecho esfuerzos por integrarse para presentar una opción creíble, hasta 1988 no había tenido éxito en convencer a los ciudadanos. Fue en 1987 cuando un sector, el más tradicional del PRI, se desprendió del viejo partido y formó una coalición electoral con varias organizaciones de izquierda, que el electorado tuvo una real alternativa al PAN, integrada tanto por las variantes de izquierda como en especial por el priismo más tradicional. Después de las elecciones, se formaría el actual Partido de la Revolución Democrática (PRD) y con él una importante e influyente opción política que ha logrado puestos de representación y de gobierno. Pero también sirvió para eliminar a los viejos partidos que el régimen había creado como posibles opositores, y además de crear una tercera opción, permitió que el sistema de partidos se ampliara y se hiciera más competitivo.

El avance de la oposición encontró aliento en las reformas electorales y en 1989 consiguió su primera victoria en las gubernaturas, cuando el PAN ganó la de Baja California. Con ese triunfo se inició una acelerada etapa de alternancia que amplió como nunca antes la presencia y el poder de la antigua oposición. Además de obtener el control de múltiples congresos locales y presidencias municipales, entre las cuales se destacaron importantes capitales de los estados, el PAN y el nuevo PRD lograron arrebatarle al PRI 13 de las 32 gubernaturas, y en 1997, como antici-

pación de lo que ocurriría en el 2000, la mayoría en la Cámara de Diputados (Volmer, 2004).

El proceso de reformas electorales fue también el camino para canalizar las demandas y críticas al sistema, así como la vía de preparación para conseguir la alternancia, primero en las instituciones estatales y el poder legislativo, y por último, en la Presidencia de la República, con la que se reconoció que la democracia se había instaurado en el país. Esta cuestión es medular porque si, por un lado, hizo posible una transición que no ha amenazado la estabilidad política y la paz social, por otro ha dejado prácticamente intactas las instituciones fundamentales del sistema político. El pluralismo ha recuperado la autonomía de poderes y entidades al romper la rígida homogeneidad partidaria que caracterizó al autoritarismo, pero no ha revisado a cabalidad la distribución de facultades o la necesidad de establecer nuevas. Dicho de otra manera, la democracia se ha instalado sobre el mismo sistema político que funcionó con el dominio del PRI, lo que significa que los nuevos actores, antes marginados en las decisiones, ahora tienen libertad para aplicar el conjunto de atribuciones que legal y políticamente poseen las instituciones.

Si esta liberalización de funciones constituye una potencial fuente de conflicto al ponerse a disposición de partidos y actores con poca experiencia y, sobre todo, con intereses a corto plazo, el riesgo aumenta porque esos mismos partidos consiguieron ventajas indebidas durante el intenso proceso de cambios políticos electorales de los años ochenta. En la búsqueda de mayores espacios de participación que limitaran al PRI y al ejecutivo, los partidos alteraron funciones básicas del poder legislativo que han afectado las relaciones directas con la presidencia y con los mandatarios estatales.

La primera fue ampliar el número de asientos plurinominales en la Cámara de Diputados, la cual pasó en 1977 de 100, de un total de 300, a 200 de un total de 500 en 1986. Como bien se sabe, el número de representantes no es en sí mismo importante para probar la existencia o no de la democracia, pero en el caso mexicano lo único que se buscó fue permitir el ingreso de partidos que no eran capaces de ganar distritos de mayoría pero que demandaban presencia. Y esto se comprueba con el hecho de que el mismo procedimiento se aplicó en la Cámara de Senadores, que por definición es representante unitario del pacto federal y no de las preferencias de los ciudadanos. Esta cámara sufrió el mismo destino de la baja porque los partidos tampoco podían ganar votaciones

mayoritarias que les dieran la representación estatal, y promovieron su apertura gratuita, primero en 1993 con asientos de "primera minoría", que se acompañaron de tres de mayoría para compensar las victorias de los partidos fuertes, y después, en 1996, con senadores plurinominales seleccionados de circunscripciones regionales.

El resultado ha sido ampliar el Senado de 64 miembros que tenía hasta 1991, a 128 a partir de 1994, de los cuales en la actualidad 64 son de mayoría simple, 32 de primera minoría y otros 32 plurinominales, con lo cual se ha roto la representación unitaria al multiplicarla inútilmente en sus versiones de mayoría y minoría, y luego al incorporar ganadores regionales que no pueden representar a ningún estado en particular. No hay beneficios institucionales ni estatales, pero sí ostensiblemente para los partidos que tienen facilidades de acceso, al margen de la voluntad ciudadana. La creación de más asientos en ambas cámaras no ha respondido a necesidades geográficas o de población, sino a exageradas presiones de los partidos que, a cambio, no tienen necesidad de mejorar su desempeño para ganar mayores porciones del electorado.

Si en la Cámara de Diputados esto se ha traducido en un incremento de los participantes que obstaculiza los acuerdos entre poderes y estimula la formación de coaliciones en cada legislatura, en el Senado ha sido más grave, porque esta cámara es la responsable de ejercer las principales funciones de vigilancia y control sobre el ejecutivo federal y de expresar los intereses estatales para crear los equilibrios necesarios en la nación. Al final, el Senado se ha convertido en una prolongación poco útil de la cámara baja, con el agravante de que los partidos pueden por este medio intervenir en asuntos esenciales del ejecutivo, como ratificar nombramientos, revisar acuerdos, y la política internacional, entre otras funciones.

Como puede observarse, el Congreso no sólo ha fortalecido su independencia política y jurídica, sino que la liberalización de funciones se ha convertido en un recurso político de los partidos que, en la práctica, han sido los que ejercen y aplican sus facultades constitucionales. Es por ello que en la operación cotidiana de las relaciones entre poderes las fallas de diseño se han sumado a la inexperiencia y falta de compromiso institucional de los partidos.[2] El pluralismo ha llegado a ser una realidad

[2] El IFE también es un ejemplo de las ganancias exageradas de los partidos, bajo el principio de que el ejecutivo actuaba en favor del PRI, se canceló su intervención, pero no así la del Congreso, y en especial la de la Cámara de Diputados, que selecciona a los

que, además, ha cumplido con la principal exigencia formal de la democracia, que es la alternancia, en todos los cargos de representación y principalmente en la presidencia. Sin embargo, este avance en el pluralismo se ha conseguido al mismo tiempo que se han mantenido prácticamente intactas las instituciones básicas del sistema y en medio de una influencia excesiva de los partidos políticos que todavía adolecen de fuertes intereses a corto plazo. En esas condiciones, el proceso de ajuste institucional del sistema se ve afectado por la inexperiencia de los nuevos participantes y por las fallas estructurales que obstaculizan la búsqueda de acuerdos. En dos ámbitos es posible advertir estos conflictos: en la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, y en la que mantienen los mandatarios estatales y el jefe del ejecutivo nacional, dos relaciones fundamentales para el equilibrio e integración del país.

Presidencialismo débil y gobiernos divididos

La época de homogeneidad partidaria que caracterizó el autoritarismo dio como resultado la repetición constante de mayorías casi absolutas del PRI en el Congreso y la imagen de un presidencialismo fuerte que los observadores atribuyeron a un exceso de poder. Como no hubo ninguna oportunidad de observar el comportamiento del ejecutivo en condiciones de un Congreso opositor, se dio por sentado que el presidencialismo contaba con un desequilibrio estructural y constitucional. En realidad, ambos fenómenos estuvieron relacionados, y lo más importante es que el primero fue determinante del segundo, lo que ha provocado que al desaparecer la homogeneidad surjan las verdaderas capacidades y poderes de cada institución.

Quizá el principal cambio que se ha producido con la alternancia sea la evidente debilidad del ejecutivo para intervenir en política, conciliando diferencias y regulando su comportamiento, y en especial, para man-

---

consejeros según propuestas de los partidos. Desde 1996 el procedimiento ha sido criticado porque estos últimos, aunque no pueden proponer militantes, sí buscan a personas afines ideológica y políticamente, con lo cual han convertido su integración en un reparto proporcional a su fuerza. El punto crítico apareció después de las elecciones presidenciales de 2006, cuando los partidos removieron de su cargo a varios consejeros, entre ellos a su presidente, sin respetar las condiciones impuestas por la ley. Esta medida, así como algunos problemas de diseño, han afectado seriamente la credibilidad que se había conseguido en los años anteriores.

tener una relación cordial y de colaboración con el Congreso que le permita presentar iniciativas que le sean aprobadas. Ante la larga historia del presidencialismo mexicano, que lo presentaba como capaz de intervenir prácticamente en todo, la alternancia parece haberse acompañado de un extremo debilitamiento que, en apariencia, no tiene una explicación clara o que, en el mejor de los casos, es atribuible al surgimiento de los gobiernos divididos, tradicionalmente considerados conflictivos y paralizantes. La situación es más compleja pues si bien el gobierno dividido es un factor importante, el principal problema radica en el diseño constitucional original que creó un desequilibrio en las atribuciones de cada poder en favor del legislativo. Ese diseño no es reciente, ni menos aún se debe al proceso de transición; por el contrario, fue creado a principios del siglo pasado y casi sin variaciones fue el esquema con el que funcionó el autoritarismo y que se ha mantenido después de la democratización. Si en el pasado auspició un presidencialismo excesivo no fue porque contara con atribuciones mayores, sino porque el control partidario sometía a los legisladores y convertía al ejecutivo en el poder central.

El Constituyente de 1917 le concedió al Congreso mexicano dos formas de intervención: la legislativa, propia de ese poder, y la de vigilancia o control sobre el ejecutivo. Con ambas, pero en especial con la primera, fue generoso porque lo autorizó para legislar sobre cualquier materia, ya fueran asuntos financieros, hacendarios, fiscales, monetarios, de regulación de la inversión extranjera, contratación de deuda, hidrocarburos, minería, energía eléctrica, asuntos laborales, educación, energía, comunicaciones, o seguridad pública, e incluso la misma organización y estructura del gobierno federal. La segunda permite que cualquiera de las cámaras solicite información a los secretarios de Estado y directores de organismos descentralizados y empresas paraestatales cuando lo estime necesario, e integre comisiones para investigar políticas específicas e incluso la operación de los organismos. Pero también faculta al Senado para que analice la política exterior y apruebe tratados internacionales, con lo cual tiene injerencia en una actividad básica del ejecutivo. No obstante, la facultad central de esta cámara se encuentra en que puede ratificar o seleccionar ministros de la Suprema Corte de Justicia, embajadores, cónsules, oficiales de las fuerzas armadas, a los subsecretarios de Hacienda y, especialmente, al procurador general de la República y al gobernador del Banco de México (Casar, 2002; Hernández Rodríguez, 2005).

Como puede advertirse, el Congreso no está sometido al ejecutivo, por el contrario, ha gozado de importantes atribuciones no sólo para legislar sino para intervenir en asuntos del Ejecutivo e incluso vigilar su comportamiento. Su capacidad para nombrar funcionarios, si bien no es tan extendida como en el esquema estadounidense, es decisiva porque afecta al tercer poder, el Judicial, y es responsable de tres áreas esenciales, como son la Secretaría de Hacienda, la Procuración de Justicia y el Ministerio Público, así como el control del Banco Central, y por consecuencia, del manejo monetario e inflacionario.

En contraste, el Ejecutivo cuenta con mínimas atribuciones que se reducen al nombramiento y remoción de su equipo de colaboradores directos y a planear y desarrollar políticas públicas. Sus facultades legislativas son virtualmente inexistentes porque las comparte con el Congreso federal y los estatales, y aunque mantiene la exclusividad de presentar la ley del presupuesto anual, la Cámara de Diputados puede revisarla y modificarla. Como puede observarse, el Congreso concentra todas las funciones legislativas, eso explica que el Constituyente le concediera al Ejecutivo el veto parcial y total, poco frecuente en los sistemas presidencialistas, pero que en el mexicano se convierte en el único recurso para contener un posible exceso del Legislativo. No obstante, el veto, además de que puede ser superado por tres cuartas partes del Congreso, por más poderoso que sea al detener una ley, solamente es aplicable cuando las cámaras han elaborado alguna norma, lo que convierte el recurso en un instrumento reactivo, sin capacidad de promover por sí mismo ninguna acción legislativa.

La limitación es mayor porque el ejecutivo no puede legislar por decreto más que en asuntos de salud pública, poco frecuentes, y en situaciones de emergencia que solamente pueden ser establecidas cuando el Congreso las reconozca, en cuyo caso también determina el periodo de vigencia. Finalmente, el presidente en México no cuenta con la facultad de convocar plebiscitos o referendos que, como ocurre en otros países, son útiles para superar decisiones tomadas por congresos opositores o arbitrarios.

La notable debilidad del Ejecutivo mexicano es sorprendente porque su reputación fue exagerada durante décadas y surgió de las prácticas políticas y no del diseño constitucional. Como lo advirtieran Mainwaring, Shugart y Carey (Mainwaring y Shugart, 1977; Shugart y Carey, 1992) al comparar los sistemas parlamentarios y las variantes de los pre-

sidencialismos, no hay mayor poder de estos últimos sobre los parlamentarios pero tampoco el de los ejecutivos es igual en todos los países que han adoptado ese régimen. La fuerza de los ejecutivos no depende de la separación de los poderes sino del conjunto de facultades legislativas del que disponen y que les permite actuar al margen del control partidario que puedan tener sobre las asambleas. Cuando un ejecutivo tiene suficientes instrumentos legislativos, como son el veto, el decreto, la presentación exclusiva de iniciativas, el plebiscito o referendo, el presidente puede gobernar sin contratiempos ante un Congreso opositor. Pero si no posee estas facultades, como es el caso mexicano, dependerá íntegramente de las posibilidades de que su partido consiga dominar la asamblea, en cuyo caso anulará el contrapeso y lo someterá a su voluntad. Estas facultades políticas pueden ser poderosas, hasta tal grado que, como ocurrió durante la hegemonía priista, el ejecutivo puede gobernar sin oposición, pero de no suceder esto, el presidente es incapaz de afrontar un Congreso contrario que lo enfrente o al menos rechace sus propuestas. Un ejecutivo que depende básicamente de las facultades políticas es muy débil porque estará sujeto a las variaciones electorales.

Este ha sido históricamente el diseño mexicano y ha sido la causa de que durante todo el dominio priista se creara un presidencialismo excesivo, capaz no sólo de gobernar de manera centralizada sino también de controlar la vida política nacional. Sin embargo, desde 1997 la uniformidad partidaria entre el Congreso y el ejecutivo federal desapareció y la separación se ha mantenido durante más de una década, sin que haya indicios de cambio a mediano plazo. Sin control de la asamblea, los presidentes han sido incapaces de vencer a los congresos de oposición y han enfrentado el frecuente rechazo de las reformas estructurales que han creído necesarias para impulsar el desarrollo económico. El rechazo se ha acompañado de constantes conflictos políticos entre ambos poderes porque el ejecutivo ha acusado al Congreso de actuar con fines electorales. La combinación ha sido explosiva y ha dado pie a la parálisis gubernamental.[3]

[3] El gobierno del presidente Enrique Peña Nieto logró, en su primer año, que el Congreso aprobara tres importantes reformas estructurales: energética, fiscal y educativa. Pero no fue posible porque se fortaleciera al ejecutivo sino porque se establecieron negociaciones directas entre los líderes del PRI, PAN y PRD, y el secretario de Gobernación. Los acuerdos alcanzados sirvieron para evitar la confrontación recurrente en el Congreso, lo que temporalmente superó las diferencias orgánicas. El recurso fue eficaz pero no deja de ser coyuntural, lo que ha dejado la distribución de facultades en las mismas condiciones.

No hay duda de que la aparición de los gobiernos divididos ha sido un factor determinante en esta parálisis, pero no porque en sí mismos la provoquen, pues, como ha sido demostrado por la experiencia estadounidense, no hay evidencia histórica que demuestre su tendencia al conflicto. Los gobiernos divididos crean, naturalmente, mayores probabilidades de desacuerdo, pero no necesariamente de catástrofe gubernamental o de enfrentamientos entre poderes debido a algunas condiciones institucionales, como la experiencia partidaria de las élites, su disposición a negociar, los compromisos democráticos de los partidos y la estabilidad económica y política del sistema (Mayhew, 1991; Thurber, 1991; Weatherford, 1994). Como lo ha demostrado la experiencia de Estados Unidos, la probabilidad del conflicto depende de que se presenten iniciativas que provoquen cambios profundos en la economía o en la política, que polaricen a la población y por ende comprometan las posiciones de los partidos en el Congreso y su futuro electoral inmediato. En esas condiciones, los legisladores opuestos al partido del presidente se conducen de acuerdo con los costos políticos electorales que les significaría aprobar iniciativas no populares o, por el contrario, medidas que a ellos les afecten pero que el electorado acepte debido a la popularidad del jefe del ejecutivo.

Como es de suponer, son poco frecuentes los casos que pueden polarizar a tal extremo a una sociedad como la estadounidense debido a sus altos niveles de bienestar, escasos conflictos económicos y la larga coexistencia de las élites partidarias. Pero en circunstancias como la mexicana, donde no existe suficiente experiencia política y compromiso institucional de los partidos, pero sí la necesidad de introducir reformas poco aceptadas por la población, los desacuerdos son frecuentes. Más aún, las expectativas a corto plazo de los partidos exacerban los desequilibrios entre poderes porque se vuelve redituable no aprobar iniciativas presidenciales o, como fue el caso durante la administración de Vicente Fox, responsabilizar al Congreso de los incumplimientos gubernamentales. La desigual distribución de facultades entre poderes, que afecta particularmente al ejecutivo, resulta magnificada por el gobierno dividido, pues coloca en desventaja al presidente y lo obliga a efectuar negociaciones políticas que ponen a prueba su experiencia y disposición para alcanzar acuerdos.

El proceso de ajuste institucional

Las relaciones entre poderes han sido difíciles desde que la homogeneidad partidaria terminó en 1997, en la segunda parte del último gobierno priista (de Ernesto Zedillo), y se agudizaron durante la administración de Vicente Fox (2000-2006). El proceso ha mostrado todas las deficiencias del desequilibrio entre poderes y la inexperiencia política de las nuevas élites, más preocupadas por mantener o alcanzar el poder que por colaborar en aras de la consolidación democrática. A pesar de este comportamiento negativo, también hay indicios de que existe una tendencia a construir acuerdos, lo que ha disminuido las tensiones entre el ejecutivo y el legislativo y ha permitido aprobar algunas iniciativas importantes. Las complicaciones se han presentado en dos campos: las revisiones del presupuesto anual, que las primeras legislaturas de oposición utilizaron para presionar al ejecutivo, y las iniciativas de reformas fiscales y de energía, que no contaron con la simpatía de amplios sectores de la sociedad y elevaron los costos electorales de los partidos representados en las cámaras.

No obstante, también se ha avanzado en el aprendizaje, incluso en las áreas más sensibles. La revisión presupuestal, después de convertirse en un instrumento político, ha dejado de ser conflictiva e incluso su aprobación en los últimos años ha sido anticipada y, sobre todo, unánime, lo que indica que los partidos han aprendido rápidamente que la politización de los ingresos y gastos del gobierno federal no ayudan a sus propósitos electorales y sí perjudican tanto el funcionamiento del gobierno y su capacidad para garantizar los beneficios sociales como las posibilidades de que sus gobiernos estatales puedan desarrollar programas públicos que les ayuden a ganar elecciones locales (Béjar Algazi, 2009; Alvarado, 2009; Hernández Rodríguez, 2005a). En contraste, las discusiones sobre asuntos estructurales han sido más complicadas y menos exitosas.

Desde el 2000 los gobiernos panistas insistieron en introducir reformas que modificarían profundamente las finanzas públicas al incrementar los ingresos y racionalizar la aplicación del gasto. El esquema consistía en crear nuevos impuestos o incrementar los existentes y reducir al mínimo la inversión y el gasto público en áreas definidas constitucionalmente como responsabilidad del Estado. Estas áreas, concentradas en los recursos energéticos, demandan fuertes inversiones que, según la lógica panista, no pueden ser atendidas por el gobierno federal, sino por

el capital privado. Las propuestas encontraron una fuerte resistencia tanto en el Congreso como entre la mayoría de la población, no sólo porque los impuestos son impopulares, sino por la fuerte tradición nacionalista en el país que recela de la soberanía nacional sobre los recursos energéticos. En esas condiciones, es comprensible que los partidos contrarios al PAN no estén dispuestos a secundar sus propuestas y a recibir el rechazo ciudadano.

Sin recursos suficientes para enfrentar al Congreso dominado por el PRI y el PRD, el gobierno de Vicente Fox no tuvo la disposición para negociar; y por el contrario, recurrió a la muy conocida práctica de los presidentes estadounidenses de intentar convencer a la opinión pública y colocarla en contra del Congreso para obtener su apoyo. El recurso no fue útil porque no consiguió persuadir a los medios ni a la población, y porque no se acompañó de una estrategia eficiente para negociar con los legisladores y partidos opositores, como es usualmente la práctica estadounidense. Ante el fracaso de la estrategia, Fox optó por responsabilizar al Congreso de obstaculizar su gobierno, y se esforzó para que su partido lograra el control de la Cámara de Diputados en las elecciones de 2003. Pero los frecuentes conflictos con el poder legislativo y la falta de acciones gubernamentales propiciaron que el PAN obtuviera una votación contraria que no sólo le impidió el control de la cámara, sino que lo hizo perder escaños que había obtenido en el 2000.[4] La derrota electoral del 2003 agudizó los conflictos y la parálisis gubernamental.

Los comicios de 2006 de nuevo llevaron al PAN a la Presidencia, aunque por un apretado margen de votación, menor a 1% respecto del candidato del PRD. A cambio le dieron una pequeña ventaja en el Congreso, pues el partido se convirtió en la primera mayoría en ambas cámaras, insuficiente sin embargo para controlarlas y secundar sin vacilaciones las pretensiones presidenciales.[5] Aunque el control no se consiguió, la diferencia fundamental radica en que el presidente Felipe Calderón fue más proclive a las negociaciones con la oposición, en especial con el PRI,

[4] El PAN pasó de 41% en la Cámara de Diputados en el 2000, a 30% en 2003, con lo cual el presidente perdió la oportunidad de crear alianzas sólidas en su apoyo.

[5] El PAN obtuvo 41.4% de la representación en la Cámara de Diputados y 40.6% en la de Senadores. El PRD alcanzó el segundo lugar, con 25.4 y 21.3%, mientras que el PRI apenas consiguió 21.2 y 25.7%, respectivamente. Los comicios de 2009 para renovar la Cámara de Diputados dieron un nuevo revés al PAN, que disminuyó su representación a 29.4%, mientras que el PRI la aumentó a 48.2%. El PRD pasó al tercer lugar con 14.4%. Instituto Federal Electoral, resultados electorales.

y a establecer intercambios de ganancias en la aprobación de iniciativas. En los dos primeros años de su gobierno, Calderón logró una modificación fiscal que reordenó y aumentó impuestos a cambio de que uno de ellos, el que se aplicó al consumo de gasolina, se trasladara íntegramente a los gobiernos estatales sin distinción del origen partidario. El costo electoral que significaba su aprobación fue considerado aceptable por los partidos debido a que los mandatarios aumentaron sus ingresos y su poder económico.

Como resultado de los polémicos resultados electorales de 2006 los partidos, especialmente el PRD, que quedó en segundo lugar, promovieron una nueva reforma electoral que eliminó la posibilidad de que los partidos pudieran comprar espacios en los medios de comunicación, y prohibió que particulares hicieran propaganda de cualquier tipo a favor o en contra de los candidatos. Para hacerlo más equitativo, la nueva ley determinó que fuera el Instituto Federal Electoral (IFE) el que distribuyera los tiempos oficiales entre los partidos de acuerdo con su votación. También se estableció que los partidos menores no podrían seguir obteniendo de las coaliciones el porcentaje mínimo de votación para mantener el registro, sino que tendrían que hacerlo de su participación directa, lo que eliminó a las organizaciones menos profesionales.[6] Las medidas buscaban un mayor equilibrio en la competencia pero se acompañaron de un exceso que muestra claramente los riesgos del predominio que han alcanzado los partidos, porque el PRD exigió destituir a varios consejeros del IFE, incluido en primer lugar su presidente, acusándolos de parcialidad en el proceso de 2006. El intercambio volvió a funcionar porque se aceptó la sustitución de consejeros, con una evidente intervención partidaria, a cambio de una nueva certidumbre en la competencia.

Calderón también insistió en una reforma para Pemex, símbolo nacionalista de México que buscaba permitir la inversión directa de empresas nacionales y extranjeras debido a la alta exigencia técnica en la exploración y extracción de crudo, pero con la posibilidad de concederles la propiedad de las instalaciones o del equipo. La reforma, presentada en abril de 2008, al igual que ocurriera en los tiempos de Fox, fue rechazada en sus términos originales pero no en su conjunto, como sí

[6] Tuvo efectos inmediatos, aunque no en la extensión que se pretendía, porque al menos un partido, el Social Demócrata, que había logrado posiciones legislativas en 2006, apenas consiguió 1% de los votos en 2009 y perdió el registro.

sucedió en el sexenio anterior. La oposición, en especial el PRI, modificó la iniciativa para permitir la exploración privada e incluso la construcción de instalaciones, pero mediante pagos en efectivo y no con la explotación de hidrocarburos. Creó un nuevo consejo de administración que contaría con la participación de especialistas, funcionarios públicos y representantes del sindicato, con el propósito de hacer más eficiente la operación de la empresa. También se modificó su régimen fiscal para darle autonomía presupuestal, y por último, se creó la figura de los "bonos ciudadanos", mediante la cual los particulares podían comprar acciones limitadas de la compañía paraestatal, de tal manera que pudiera alentarse la inversión privada sin poner en riesgo la propiedad del Estado. La reforma, después de intensas discusiones, fue aprobada por mayoría, en la que se incluye el PRD, en octubre de ese año.

Ninguna de las reformas, en especial la energética y la fiscal, cumplieron con las expectativas presidenciales, pero indudablemente significaron un avance respecto de las relaciones que guardaron en el pasado más reciente ambos poderes. No fueron aprobadas para cumplir con los objetivos pero sí aportaron recursos al gobierno federal a pesar de no ser populares, y mejoraron el entendimiento electoral de los partidos con su árbitro. En todos los casos el acuerdo se consiguió por mayoría en ambas cámaras, lo que significa que incluso la izquierda, representada principalmente por el PRD, aceptó apoyarlas. Esta colaboración revela que las relaciones entre poderes han mejorado, se ha avanzado en las negociaciones en términos de intercambios políticos y los costos electorales han sido mejor valorados por los participantes.

Si bien las relaciones no son totalmente fluidas y menos aún se ha resuelto el desequilibrio estructural en las funciones entre poderes, sí ha mejorado el entendimiento institucional de los partidos y la élite política. El cambio, aunque lento y aun complicado, demuestra aprendizaje en los actores tanto de las oportunidades políticas de la competencia como en particular de la utilización de los recursos que cada poder ofrece. Desde luego que el aprendizaje se ha producido sobre el mismo diseño institucional y constitucional, lo que significa que siguen siendo determinantes las facultades políticas y electorales del ejecutivo y se sigue apostando por el control del Congreso que, de no ocurrir, puede provocar nuevas tensiones entre poderes a menos de que se profundicen las negociaciones y el diálogo.

Los equilibrios federales

De la misma manera que ocurría con el Congreso, los gobiernos estatales estuvieron subordinados al ejecutivo federal, aunque su sometimiento fue más que político y partidario. El control que ejercía el presidente sobre el PRI, además de convertirlo en su líder natural, le concedía el atributo de elegir a los sucesores y, en casos conflictivos que pusieran en riesgo la estabilidad política local y comprometieran los triunfos del partido, también el de retirarlos. Pero el control era más rígido porque además de los recursos políticos, el ejecutivo contaba con la centralización administrativa y financiera. De acuerdo con las normas constitucionales, México es un país que se caracteriza por un cuidadoso federalismo, pero en los hechos los gobiernos estatales carecieron durante décadas de autonomía para poner en marcha obras y servicios, planear el desarrollo local e incluso para obtener recursos económicos por cuenta propia. Este esquema, si bien anulaba la independencia de los estados y los propósitos federales, tuvo dos importantes motivaciones. La primera fue la larga tradición de los estados, demostrada principalmente durante el siglo XIX y los años inmediatos a la Revolución de 1910, que revelaron que los estados contaban con poderes importantes y, lo más delicado, con intereses tan particulares que pusieron en peligro la unidad nacional (Carmagnani, 1993; Hernández, 1996). La segunda razón se encuentra en los profundos desequilibrios regionales, económicos, sociales y culturales del país, ante los cuales los estados han sido incapaces de alcanzar acuerdos que compensen las diferencias. La centralización del gobierno federal buscó eliminar o, al menos controlar, las ambiciones políticas locales, y sobre todo, resolver las desigualdades socioeconómicas para crear una auténtica unidad nacional.

El gobierno federal retiró de los estatales el control administrativo y lo concentró en las secretarías de Estado, que programaban planes nacionales en los que cada entidad incorporaba sus proyectos, pero que en general respondían a objetivos del desarrollo del país. Además de retirar las tareas administrativas, el gobierno federal también centralizó la recaudación y la distribución de los recursos económicos, que asignó de acuerdo con las necesidades económicas, sociales y de población de cada estado, lo que benefició en primera instancia a los menos productivos. Este esquema sobrevivió durante décadas gracias al control partidario del PRI, pero también porque el desarrollo económico del país

permitió al gobierno federal poner en marcha proyectos de gran envergadura que hicieron posible el crecimiento de los estados, como fueron las grandes obras de infraestructura y el importante programa educativo y de atención social que caracterizó a los años centrales del siglo pasado.

Los instrumentos mediante los cuales el ejecutivo federal mantuvo su ascendencia sobre los gobernadores y gobiernos locales empezaron a debilitarse conforme el pluralismo se extendió y las crisis económicas afectaron las finanzas públicas. El pluralismo tuvo efectos múltiples porque, por un lado, sometió a los mandatarios priistas a una presión mayor para asegurar triunfos y vencer a la oposición, y por otro, llevó al poder finalmente a los partidos de oposición. Ambos caminos reforzaron la autonomía de los mandatarios, ya fuera porque los priistas debían actuar de acuerdo con su experiencia y recursos, por definición fuera del alcance del presidente, o porque, siendo de otros partidos, no tuvieron ningún motivo para continuar observando los lineamientos presidenciales (Hernández Rodríguez, 2008).

Los problemas económicos tuvieron efectos aún más directos porque obligaron al gobierno federal a trasladar a los estados responsabilidades administrativas tanto en las obras públicas como en las delicadas tareas sociales que hasta entonces se conducían centralmente, y como consecuencia, se revisó también el esquema presupuestal para entregarles más recursos financieros con los que pudieran hacer frente a las nuevas tareas administrativas. Desde mediados de los años ochenta el gobierno federal, ya acosado por una de las más graves crisis económicas de su historia, promovió cambios para aumentar tanto la autonomía como las responsabilidades de estados y municipios en la administración local, y luego puso en marcha la federalización educativa y de servicios de salud, que fortaleció política y económicamente a los gobernadores y presidentes municipales.

La competencia electoral tuvo en los estados su principal escenario. Fue en las entidades donde tempranamente las reformas electorales rindieron los primeros frutos y donde la oposición fue ensayando el alcance de la competencia. Desde 1980 la competencia y la presencia opositora fue importante, como lo demostraron las disputadas elecciones de principios de los años ochenta en el norte del país y que desembocaron en 1989, cuando el PAN consiguió la primera gubernatura en el estado de Baja California. A partir de entonces el pluralismo ha sido incontenible, pues en el año 2000, cuando el PRI fue derrotado en la elección pre-

sidencial, la oposición ya había ganado múltiples congresos locales, ayuntamientos y casi la mitad de las gubernaturas. Lo interesante es que la competencia no ha cesado ni ha dado lugar a una nueva homogeneidad partidaria, pues los tres partidos más grandes (PRI, PAN y PRD) han conquistado gubernaturas. Desde 1989 la alternancia en los estados se ha intensificado y ha beneficiado a estos tres partidos. Sin embargo, el PRI ha retenido la mayoría de gubernaturas (20 en 2000, 17 en 2006 y 20 en 2012), en tanto que el PAN y el PRD han tenido suertes variables; con todo, el PAN ha mantenido el dominio en Baja California y el PRD en el Distrito Federal. Este nuevo esquema, si bien ha eliminado la homogeneidad partidaria, ha complicado las posibilidades de un acuerdo nacional.

Con mayores recursos económicos, nuevas e importantes responsabilidades administrativas, y con plena autonomía política, los gobernadores se han convertido en un influyente y decisivo poder nacional que ya toma parte activa en el desarrollo y la vida política del país, antes reservadas por completo al ejecutivo. Los efectos, sin embargo, no son del todo positivos porque, como ocurriera en el pasado, los intereses estatales son diversos, con frecuencia contradictorios, y lo más complicado, los mandatarios no han sido capaces de conciliarlos en un proyecto nacional que asegure la equidad.

La primera y hasta ahora la más importante manifestación del cambio en ese terreno fue el nacimiento de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) en 2002. Su creación no sólo es importante porque revela la capacidad de los mandatarios para actuar colectivamente, sino por las circunstancias que la impulsaron y que marcaron definitivamente su comportamiento. Si bien la pluralidad partidaria existía en los estados en el último gobierno priista, e incluso hubo algún intento de organización colectiva,[7] no fue sino hasta los primeros años de la primera Presidencia de alternancia, encabezada por Fox, que los gobernadores encontraron terreno fértil para organizarse.

En 2001, apenas a un año de haberse instalado la administración foxista, el presidente propuso una reforma fiscal que pretendía extender el IVA a todos los bienes comercializables con el objetivo de incrementar en más de 14 mil millones de dólares los ingresos federales. Como se mencionó páginas antes, el proyecto no contó con el apoyo ciudadano y

[7] Los gobernadores del PRD fundaron la Asociación Nacional de Gobernadores en 1999, pero no consiguieron el apoyo del resto de mandatarios por su evidente oportunidad electoral, pues al año siguiente tuvieron lugar los comicios presidenciales.

fue rechazado de inmediato por el Congreso, dominado por el PRI y el PRD. Ante el fracaso y los constantes reclamos del ejecutivo al Congreso, Fox trató de convencer a los gobernadores de las bondades de su iniciativa, prometiéndoles que parte de los recursos les serían entregados pero sin modificar el esquema presupuestal. La estrategia presidencial pretendía que los gobernadores, movidos por los nuevos recursos, obligaran a sus respectivas bancadas a aprobar la iniciativa. En agosto de 2001 se realizó una reunión entre el primer mandatario y los 32 gobernadores que fue contraria a las expectativas de Fox, pues no sólo su proyecto fue rechazado sino que le fue presentada una propuesta distinta que buscaba un reordenamiento fiscal y, en particular, del esquema de distribución presupuestal. Además de las medidas económicas, los gobernadores demandaron que se les reconociera como un actor más en las decisiones del futuro político del país, al lado de los poderes ejecutivo y legislativo.

Fox cambió por completo su estrategia al no encontrar apoyo y, por el contrario, haber impulsado sin proponérselo a un nuevo adversario político. De la misma manera que lo hiciera con el Congreso, el presidente acusó a los gobernadores de pretender beneficios indebidos con el único propósito de obstaculizar su administración. La creación de la Conago tenía el propósito de buscar equilibrios políticos y reformas hacendarias y económicas. A partir de entonces esta institución desplegó una significativa actividad que se tradujo en más de 35 reuniones para discutir asuntos económicos y principalmente presupuestales. La Conago demostró tener un espacio de acción importante, capacidad para reunir a los mandatarios sin importar el origen partidario y presentar propuestas comunes al ejecutivo federal. La organización obtuvo conquistas destacadas porque aunque no logró modificar el esquema presupuestal, sí consiguió mayores recursos e incluso convirtió en obligatoria para el gobierno federal una partida (el Programa de Apoyos al Fortalecimiento de las Entidades Federativas, PAFEF) que hasta entonces había sido manejada por completo por el ejecutivo federal, con recursos extraordinarios para desarrollar programas específicos y de cuya aplicación no podría disponer discrecionalmente ningún gobernador. A partir de 2003, en medio del fracaso de la propuesta fiscal de Fox y los conflictos con el poder legislativo, los gobernadores lograron que la Cámara de Diputados incorporara la partida al presupuesto federal anual, con lo cual se ha convertido ya en obligatoria.

Las actividades de la Conago han tenido dos características esenciales. La primera, y que en el fondo también constituye la debilidad esencial de las acciones colectivas de los gobernadores, es que el único acuerdo posible entre ellos es el financiero y presupuestario, que tiene como principal sujeto al ejecutivo federal. Aunque intentó poner en marcha otras medidas, ninguna prosperó porque todas eran de interés particular para algún estado o, cuando más, de una región, pero no concitaban el apoyo de todos los mandatarios. En la discusión de los temas no faltó el intento de algunos gobernadores de utilizar la institución como plataforma para desarrollar proyectos políticos personales que paulatinamente minaron su utilidad. Al final, la Conago tácitamente reconoció que había muy pocas posibilidades de alcanzar acuerdos sobre temas nacionales, pues además de la multiplicidad de intereses locales y personales, se presentaron los partidarios y electorales que impidieron cualquier propuesta de largo plazo. Es la razón principal de que después de tres años de actividad constante, que rindió beneficios medibles en cuanto al incremento de los recursos financieros, haya languidecido hasta prácticamente desaparecer. Desde entonces, las versiones de la Conago sólo alcanzaron notoriedad por sus declaraciones de apoyo al gobierno federal. Desde entonces, las reuniones de la Conago sólo alcanzan notoriedad por sus declaraciones de apoyo al gobierno federal.

La otra característica distintiva de la nueva autonomía de los gobernadores es el estrecho contacto que mantienen con el Congreso, en especial con la Cámara de Diputados, a través de sus bancadas locales. Este aspecto revela el control político que ejercen en sus estados y sus partidos, y el fortalecimiento de su proyección personal. Sin control federal alguno, ni del Ejecutivo ni de sus respectivos partidos, los gobernadores se han convertido en líderes naturales de sus estados, incluidas organizaciones políticas y élites locales. Ninguno de los partidos ha logrado reproducir la centralización política que ejercía el PRI durante su dominio nacional y las dirigencias han tenido que reconocer el control local de los mandatarios. Ellos, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, ahora deciden candidaturas y destinos políticos, incluida la misma candidatura a sucederlos en el cargo. El rígido control se ha convertido en un recurso para asegurar lealtades (e incluso protección jurídica y política cuando dejan el cargo) y su propio futuro personal.

El mecanismo funciona con mayor eficacia con los diputados federales, pues los mandatarios pueden elegir y negociar con las dirigencias

nacionales y sus contrapartes estatales los cargos plurinominales, de tal manera que, al constituirse las bancadas de cada partido, las lealtades se dirigen más hacia los gobernadores que hacia el líder institucional o la dirigencia nacional. Estas lealtades funcionan para cada estado, pero también colectivamente cuando se trata de obtener beneficios económicos para el conjunto de entidades, como sucediera en los primeros años del gobierno de Fox cuando la Conago optó por negociar con la Cámara de Diputados las modificaciones del presupuesto anual.

Aunque han sido espectaculares las batallas por el presupuesto federal que, en buena medida, han sido ganadas por los gobernadores, la consecuencia más importante del cambio en su autonomía es el gran poder político que han conseguido en los estados, en los que actúan con total libertad no sólo del ejecutivo federal, sino de sus partidos y del resto de las instituciones nacionales. En realidad, los gobernadores forman sus propios equipos con los que alcanzan las postulaciones en sus partidos, más tarde los convierten en sus gabinetes con los que gobiernan los estados, y luego con ellos intentan desarrollar proyectos nacionales de absoluto interés personal. Desde que este fenómeno apareció en México en la década de los noventa, no sólo se han presentado conflictos entre gobiernos locales y el ejecutivo federal por abusos políticos, electorales o contra la sociedad o grupos específicos de ella, sino que han resurgido las viejas tendencias caciquiles en los estados, contra las que el moderno sistema institucional tanto luchó al comenzar el siglo pasado.

El riesgo del nuevo poder que han conseguido los gobernadores no es la acción colectiva, debido precisamente a la fuerte influencia de los intereses locales y personales, sino la amplia libertad de la que gozan, que ha dado lugar a arbitrariedades y abusos sin que existan procedimientos políticos y jurídicos para corregirlos. En estricto sentido, este vacío legal no es nuevo, porque se estableció con el diseño del sistema. La diferencia fue, de nueva cuenta, que el dominio del PRI permitió a los presidentes corregir los abusos de los mandatarios para proteger a las sociedades locales, evitar la consolidación y preservación de grupos y liderazgos fuertes, y garantizar el equilibrio que permitiera la estabilidad. Con un partido fuerte y dominante, que volvía poderoso al presidente, las fallas jurídicas y políticas no eran insuperables. Bastaba la autoridad presidencial para que las instituciones funcionaran; pero sin control central y con fuertes poderes locales, no hay recursos para evitar la formación

de nuevos cacicazgos que gobiernen a su arbitrio los estados y más tarde se sientan tentados a ampliar su poder a la federación.

Cambios políticos

El largo proceso de cambios que ha experimentado el sistema mexicano desde las últimas tres décadas del siglo pasado y que, formalmente, ha llevado a la democracia con la alternancia presidencial en el año 2000, hizo desaparecer la histórica hegemonía de un partido y ha hecho realidad la participación ciudadana, pero no ha dado lugar a un cambio institucional que modifique el sistema y resuelva los desequilibrios que desde su origen ha padecido. La hegemonía del PRI anuló la competencia pero construyó un poder central fuerte, que lo mismo pudo desarrollar el país con programas económicos y sociales que actuar como árbitro y líder indisputable de las instituciones y la política nacional. La desigual distribución de facultades entre los poderes ejecutivo y legislativo, que favorecen al Congreso, y la autonomía que el federalismo siempre reconoció a los gobernadores y que ahora auspicia arbitrariedades, nunca fueron fallas decisivas en el pasado porque el ejecutivo federal reunía un poder sólido que nadie podía desafiar y que, usado con prudencia, resolvía los conflictos y garantizaba la estabilidad política.

El pluralismo, que lentamente fue abriéndose paso desde los años ochenta del siglo pasado, creó la alternancia, y con ella se eliminaron los controles que las prácticas políticas habían creado y que sirvieron para que el sistema actuara sin contratiempos. Ni legisladores ni gobernadores tuvieron motivos para continuar observando la vieja y ya inoperante autoridad presidencial. Con libertad para aplicar sus facultades, superiores o iguales a las del ejecutivo, en ocasiones han buscado mejorar la política o la administración y en otras solamente objetivos de grupo, de partido o personales. El resultado ha sido el conflicto recurrente y, en más de una oportunidad, el cuestionamiento de la gobernabilidad, y por supuesto, el desencanto ciudadano con la democracia, no como procedimiento de elección sino como gobierno y política responsables.

Los desajustes de la democracia mexicana no son excepcionales. Todas las transiciones han desembocado en procesos más o menos prolongados de conflicto que también han puesto en duda su futuro. En todos,

sin embargo, debieron introducirse reformas institucionales que mejoraran las relaciones y en particular crearan los equilibrios necesarios para frenar los intereses a corto plazo de los participantes. Los sistemas, con excepción de los países de Europa Oriental, que abandonaron el comunismo, no incrementaron la incertidumbre del cambio con transformaciones radicales. Más aún, los que las intentaron, con la idea de que el parlamentarismo es el más adecuado para la democracia, han regresado a formas más presidenciales que favorecen las decisiones y reducen los puntos de desencuentro. México es histórica y culturalmente presidencialista, pero hasta ahora no ha podido actuar cabalmente, primero porque el autoritarismo lo hizo excesivo y ahora porque la alternancia lo ha vuelto ineficaz.

El sistema requiere de una revisión profunda que garantice la equidad en las atribuciones de los poderes para que no sólo haya separación de tareas, sino para que ninguno esté subordinado al otro. Y esto supone otorgarle facultades al poder ejecutivo que le permitan contener a partidos opositores poco o nada responsables, que emplean el Congreso como ariete político. El otorgamiento de nuevos recursos debe acompañarse de la eliminación de las ganancias exageradas de los partidos, como la representación proporcional o la intervención exclusiva en nombramientos electorales, y la creación de una carrera legislativa que pasa necesariamente por la reelección controlada de diputados, no sólo para prepararlos y especializarlos, sino para hacerlos responsables ante el electorado y, por ende, obligarlos a un comportamiento legislativo racional y comprometido con el futuro institucional.[8]

Otra reforma es crear un marco normativo que controle los abusos y arbitrariedades de los gobernadores para que no se conduzcan como entidades autónomas, sino como partes constitutivas de la nación que comparten intereses y objetivos. La normatividad requiere de otras reformas importantes; una es la corrección del abuso cometido por los partidos en el Senado, que, al ampliar su representación como organizaciones, han alterado la de los estados hasta tal grado que lo han hecho inoperante como medio de expresión de los intereses estatales. El fortalecimiento de los gobernadores ha sido una causa determinante en el

[8] En 2013 se ha introducido otra reforma electoral que, además de ampliar las funciones del IFE en los comicios locales, ha aceptado la reelección de legisladores y presidentes municipales.

debilitamiento de las funciones senatoriales, lo que ha permitido a los mandatarios actuar por su cuenta, incluso organizándose sin importar sus diferencias ideológicas.

Otra modificación no menos importante es el fortalecimiento del ejecutivo federal para que recupere su autoridad a fin de conducir al país y vigilar la estabilidad de las partes. No puede exigirse un federalismo sin conducción central; no puede establecerse la autonomía local que reconozca las diferencias culturales sin un órgano que contenga los cacicazgos y restaure la estabilidad política. El camino de la democracia mexicana aún es largo pero no debe estar marcado por los conflictos. Por el contrario, el extenso proceso de cambios que el sistema experimentó y que lo hicieron posible, demuestra la vitalidad de las instituciones y su capacidad de adaptación y transformación. Si fue posible hacerlo durante el autoritarismo, cuando se pudo abrir paso a la democracia, debería recuperarse para hacer que se consolide con un sistema político más equilibrado y funcional.

Bibliografía

Alvarado, Arturo (2009), "El congreso mexicano (1964-2006)", en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (comps.), *Una historia contemporánea de México,* t. 3, México, Océano / El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales.

Aziz, Alberto (2003), "La construcción de la democracia electoral", en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (comps.), *Una historia contemporánea de México*, t. 1, México, Océano / El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales, p. 375.

Béjar Algazi, Luisa (2009), "El Congreso de la Unión, una pieza clave en el cambio", en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (comps.), *Una historia contemporánea de México,* t. 3, México, Océano / El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales.

Carmagnani Marcello (coord.) (1993), *Federalismos latinoamericanos. México, Brasil, Argentina*, México, El Colegio de México / FCE

Casar, María Amparo (2002), "Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico (1946-1997)", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.

Eisenstadt, Todd A. (2004), *Cortejando a la democracia en México: estrategias partidarias e instituciones democráticas*, México, El Colegio de México.

Hansen, Roger D. (1980), *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI Editores.

Hernández, Alicia (comp.) (1996), *¿Hacia un nuevo federalismo?* México, El Colegio de México.

Hernández Rodríguez, Rogelio (2008), *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, México, El Colegio de México.

——— (2005), "La transformación del presidencialismo en México", en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (comps.), *Una historia contemporánea de México*, t. 2, México, Océano / El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales.

——— (2005a), "Conflicto y colaboración entre poderes. La experiencia reciente de los gobiernos divididos en México", *Mexican Studies/ Estudios Mexicanos*, núm. 1, invierno.

Huntington, Samuel (1970), "Social and Institutional Dynamics of One Party Systems", en Samuel Huntington y Clement Moore, *Authoritarian Politics in Modern Societies. The Dynamics of Established One Party Systems*, Nueva York, Basic Books.

Linz, Juan J. (1970), "An Authoritarian Regime: Spain", en Eric Allardt y Stein Rokkan (eds.), *Mass Politics*, Nueva York, The Free Press.

Loaeza, Soledad (1988), *Clases medias y política en México: la querella escolar, 1959-1963*, México, El Colegio de México.

Loyo, Aurora (1979), *El movimiento magisterial de 1958 en México*, México, Era.

Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (eds.) (1977), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.

Mayhew, David R. (1991), *Divided we Govern*, New Haven, Conn., Yale University Press.

Medina, Luis (1978), *Evolución electoral en el México contemporáneo*, México, Comisión Federal Electoral / Secretaría de Gobernación, pp. 18-25.

Pozas, Ricardo (1993), *La democracia en blanco: el movimiento médico en México, 1964-1965*, México, Siglo XXI Editores

Prud'homme, Jean-François (1998), "The Instituto Federal Electoral: Building an Impartial Electoral Authority", en Mónica Serrano

(ed.), *Governing Mexico: Political Parties and Elections*, Reino Unido, ILAS, University of London, p. 148.

Reyna, José Luis (2009), "El sistema político: cambios y vicisitudes", en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (comps.), *Una historia contemporánea de México*, t. 3, México, Océano/El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales.

Segovia, Rafael (1980), "Las elecciones federales de 1979", *Foro Internacional*, núm. 79, enero-marzo de 1980, p. 399.

——— (1974), "La reforma política: el ejecutivo federal, el PRI y las elecciones de 1973", *La vida política en México, 1970-1973*, México, El Colegio de México, p. 63.

Shugart, Matthew S. y John M. Carey (1992), *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press.

Thurber, James A. (ed.) (1991), *Divided Democracy. Cooperation and Conflict between the President and Congress*, Washington D.C., Congressional Quarterly Inc.

Vernon, Raymond (1966), *El dilema del desarrollo económico de México*, México, Diana.

Vollmer, Rafael Aranda (2004), *Poliarquías: competencia electoral en las ciudades metropolitanas de México*, México, Miguel Ángel Porrúa/IFE.

Weatherford, M. Stephen (1994), "Responsiveness and Deliberation in Divided Government: Presidential Leadership in Tax Policy Making", *British Journal of Political Science*, núm. 1, enero.

La política, 1808-2014,
coordinado por Alicia Hernández Chávez,
se terminó de imprimir y encuadernar
en agosto de 2015 en Impresora
y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA),
Calzada San Lorenzo, 244;
09830 México D.F.
La edición, al cuidado de Manuel Brito,
consta de 2 000 ejemplares.

MÉXICO
CONTEMPORÁNEO 1808-2014

Dirigida por Alicia Hernández Chávez

TOMO 1	LA ECONOMÍA Coordinador: Marcello Carmagnani
TOMO 2	LA POLÍTICA Coordinador: Alicia Hernández Chávez
TOMO 3	LA POBLACIÓN Y LA SOCIEDAD Coordinador: Ariel Rodríguez Kuri
TOMO 4	LA CULTURA Coordinador: Ricardo Pérez Montfort
TOMO 5	LA POLÍTICA INTERNACIONAL Coordinador: Mario Ojeda Revah

FUNDACIÓNMAPFRE
FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
EL COLEGIO DE MÉXICO

MÉXICO
CONTEMPORÁNEO 1808-2014

LA POLÍTICA

Este libro narra un largo proceso de avance, regresión, atascos y vuelta a arrancar en la historia de México. El análisis de los procesos históricos escritos por especialistas de cada periodo apuntala las grandes transformaciones al interior de una compleja red política que en dos siglos debió tejerse de modo intermitente para alcanzar a ser una república autónoma, independiente y soberana.

Las partes arrojan luz en torno a los condicionamientos nacionales e internacionales que afectaron las decisiones de los habitantes del país. La Gran Guerra comprometió a las grandes potencias en Europa y los mexicanos introdujeron profundas reformas sociales, derrotaron a un ejército permanente y hubo un recambio de la clase política. El siglo XX experimentó opciones liberales, corporativas, nacionalistas, estatistas y neoliberales. Hoy, en pleno siglo XXI, nos encontramos ante un horizonte en el que impera el escepticismo, la frustración, el desaliento.

Lejos de conducir a una república federal con sus tres poderes clásicos, en la segunda mitad del siglo XIX y a lo largo de los siglos XX-XXI vivimos —en lo fundamental— un federalismo de papel. La praxis y los condicionamientos internacionales, por más de cien años, refuerzan un presidencialismo y Estado nacional bajo un partido hegemónico; los últimos decenios —o sea nuestro presente— hemos conocido intentos serios de democratización, de pluripartidismo, ¡el voto ciudadano se cuenta y se valida!, sólo que no basta para un sistema democrático.

ISBN: 978-607-462-824-1