

## MEXICO EN EL SIGLO XX. LA CONCENTRACIÓN DEL PODER POLITICO

Lorenzo Meyer

El Colegio de México

### EL PRESIDENCIALISMO CONTEMPORÁNEO

Para los propósitos de este análisis no es necesario, y quizá tampoco conveniente, ahondar mucho en la definición del complejo concepto del poder político. Baste simplemente señalar que implica la capacidad de un individuo o de un grupo para llevar adelante un proyecto político, logrando la cooperación y superando la oposición de otros actores sociales —individuales o colectivos— con proyectos alternativos. La imposición de un esquema político sobre otros posibles suele lograrse a través de la negociación, la fuerza o la combinación de ambas. En cualquier caso, quien detenta el poder político al más alto nivel en una organización social, está en la posibilidad de usar las instituciones para distribuir directa o indirectamente los recursos escasos. En última instancia, las contradicciones de intereses, propias de toda sociedad compleja, llevan a que la distribución de estos recursos, especialmente los materiales, se haga teniendo a la fuerza como trasfondo, por ser ésta la esencia del poder político.

En este breve ensayo, trataremos de destacar algunos de los procesos históricos que han llevado a la peculiar conformación del poder político en México, una de cuyas características principales es su alta concentración en manos del Poder Ejecutivo Federal, en particular del Presidente de la República. En la actualidad, sus poderes constitucionales y metaconstitucionales, hacen que el Presidente sea el actor por excelencia en nuestro proceso político.<sup>1</sup> En realidad son pocos los sistemas modernos donde

<sup>1</sup> Al respecto, véase: Carpizo, Jorge. *El presidencialismo mexicano* (México: Siglo XXI, 1978) Lerner, Bertha y Susana Ralsky, *El poder de los presidentes. Alcances y perspectivas (1910-1973)* (México: Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 1976.)

existe un presidencialismo tan fuerte como en el mexicano. Desde un punto de vista formal, el jefe del Ejecutivo en México es, a la vez, el jefe de gobierno y el jefe del Estado. Tiene el control de las fuerzas armadas y plena libertad para nombrar y destituir a sus colaboradores, quienes son responsables únicamente ante él; el Congreso puede citarlos a comparecer pero no puede removerlos de sus cargos. Como el jefe del Ejecutivo no es responsable ante el Legislativo, el Congreso no puede recurrir al voto de censura. El Presidente, además de promulgar y ejecutar las leyes, tiene en este campo facultades de iniciativa que emplea al máximo, así como una amplia capacidad para legislar en materia económica y de otra índole, aunque eventualmente deberá de someter su acción a la aprobación del Legislativo.

Desde que el Estado mexicano asumió en los años treinta el papel de promotor directo del desarrollo económico y de la seguridad social, su importancia como eje de la economía ha ido en aumento. En 1925, el gasto público representó el 6 por ciento del Producto Bruto Interno (PBI), para 1940 ya era el 9 por ciento, en 1961 aumentó a 14 por ciento, para 1977 era el 20 por ciento, y de acuerdo a ciertos cálculos recientes, en 1982, y debido a los recursos que le dio el petróleo y el endeudamiento externo, el porcentaje casi llegó al 40 por ciento. Sin embargo, la crisis económica que estalló al final de ese año, le obligó a disminuir esa proporción tan alta. El vasto aparato burocrático y de empresas estatales y de participación estatal —más de mil— hace depender directamente del gobierno a un sector muy importante de la población económicamente activa —un millón seiscientos mil personas— e indirectamente a muchas más. Las actividades económicas estratégicas, tales como la producción de hidrocarburos y la petroquímica básica, el transporte ferroviario y aéreo, los servicios bancarios, la generación de energía eléctrica, el servicio telefónico y telegráfico y otras actividades de importancia estratégica, se encuentran directamente bajo el control del gobierno federal, es decir, son responsabilidad del Presidente.

No toda la acción gubernamental es tarea federal, desde luego, pero no hay duda que esta es la sustantiva, pues el gasto del gobierno central representa alrededor del 70 por ciento del total. Tanto los gobiernos estatales como los municipales se encuentran en obvia desventaja frente al gobierno federal en la competencia por los recursos económicos públicos. En realidad, muy pocas obras importantes se pueden llevar a cabo al nivel local sin la concurrencia del gobierno federal. Esta es una de las razones fundamentales de la dependencia de los gobiernos locales respecto de la gran maquinaria del gobierno central: un gobernador o un presidente municipal que caiga de la gracia presidencial, simplemente deja de ser útil a sus coterráneos pues ya no puede desempeñar uno de sus papeles básicos: el de conductor de los recursos federales a las obras de infraestructura de carácter local.

La Constitución de 1917 dio una innegable primacía al poder Ejecutivo sobre los otros dos, justamente como una forma de adecuar el marco legal a la añeja tradición mexicana de centralización del poder, y evitar así que las "tendencias naturales" de la política nacional contradijeran los preceptos constitucionales y terminaran —como fue el caso de la dictadura de Porfirio Díaz— por violarlos sistemáticamente.<sup>2</sup> La precaución del constituyente, aunque comprensible, no bastó para mantener el mínimo de vitalidad necesario en los poderes legislativo y judicial, que bien pronto terminaron por subordinarse, en lo esencial, a los designios de la Presidencia. Y la razón de este fracaso del constituyente se encuentra no tanto en la naturaleza de la constitución sino en los poderes metaconstitucionales que fue adquiriendo el Presidente. La esencia de tales poderes es precisamente el dominio que el partido oficial, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y sus antecesores, ha ejercido sobre los puestos electivos desde su creación en marzo de 1929. El presidente es, desde que en 1935 el general Cárdenas se desembarazó de la influencia del general Calles, el jefe indiscutible de un partido que desde su nacimiento ha ocupado ininterrumpidamente la Presidencia, las gubernaturas de los Estados y prácticamente todas las municipalidades, controlado absolutamente el Senado y dominado sin problemas la Cámara de Diputados, en donde la oposición —cuando ha tenido representación— se ha encontrado siempre en minoría.

Como jefe de *facto* del partido oficial —partido cuyos órganos formales de gobierno están absolutamente subordinados a las decisiones presidenciales—, el Presidente propone o aprueba las candidaturas de los centenares de miembros del partido postulados para los puestos de elección popular; un veto presidencial nulifica a cualquier candidatura interna, por fuerte o popular que esta sea, así como un apoyo explícito la asegura definitivamente.<sup>3</sup> El poder presidencial tiene su máxima expresión en el momento en que se debe designar a su sucesor; esta designación es prerrogativa exclusiva del mandatario saliente y acatada desde fines de los años cincuenta de inmediato por todos los miembros del partido.<sup>4</sup> Dada la debilidad de la oposición —debilidad que el partido dominante se ha encargado de perpetuar usando una gran variedad de instrumentos, que abarcan desde la cooptación hasta la represión—, la designación de candidatos por parte del PRI equivale al triunfo electoral, con excepción de algunos pocos casos de diputados y de autoridades municipales, en donde de tarde en tarde el sis-

<sup>2</sup> Cosío Villegas, Daniel. *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio* (Austin, Tex.: Institute of Latin American Studies, 1972), pp. 19-20.

<sup>3</sup> Una descripción y análisis del control del partido oficial por el presidente, se encuentra en Moreno Sánchez, Manuel, *Crisis Política de México* (México: Extemporáneos, 1970), pp. 51-81, 136-165.

<sup>4</sup> Cosío Villegas, Daniel, *La sucesión presidencial* (México: Joaquín Mortiz, 1975), pp. 37-139.

tema reconoce el triunfo de la oposición, lo que le sirve para mantener las formas —que no el contenido— de un pluralismo democrático.

La otra gran vertiente del poder metaconstitucional del presidente mexicano se encuentra en su control indirecto sobre las grandes organizaciones de masas, que son las estructuras en que se asienta, y de donde proviene, el poder del PRI. Desde fines de los años treinta el populismo surgido de la Revolución Mexicana permitió al Presidente convertirse en el centro de una gran estructura semicorporativa, cuyos tres grandes ejes quedarían plenamente consolidados al iniciarse la segunda mitad del siglo XX, a saber: la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). El sector empresarial quedó fuera de este esquema partidario pero no necesariamente fuera del ámbito de la acción presidencial, pues aunque más independientes, algunas de las organizaciones formales de los empresarios han estado muy sujetas a las directrices gubernamentales, como por ejemplo la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), que surgió como una agrupación de pequeños empresarios, muy necesitados de la protección y buena voluntad del gobierno.<sup>5</sup>

La CTM, la CNC y la CNOP no constituyen todo el universo de las organizaciones donde se agrupan los trabajadores y clases medias urbanas y rurales, pero sin duda son el centro de éstas y las directivas que de ellas emanan sientan la pauta de las políticas y acciones de una gran constelación de organizaciones menores también afiliadas al PRI, algunas de ellas muy estratégicas, como son, por ejemplo, los sindicatos de élite —petrolero, electricista, ferrocarrilero, telefónico, etcétera. El grado de subordinación o independencia de estas organizaciones en relación al Presidente varía de una organización a otra y en el tiempo, siendo la CTM, con sus tres y medio millones de afiliados, la que tiene una mayor capacidad de autonomía. La CNC, donde se agrupan casi tres millones de ejidatarios, es quizá la más subordinada a las directivas del Ejecutivo. De todas maneras, históricamente y en lo fundamental, las acciones y pronunciamientos de las organizaciones de masas del PRI tienden a apoyar, o al menos a no contradecir, las políticas presidenciales ya sean éstas específicas o generales. A cambio, el Presidente les consulta en todo —o casi en todo—, aquello que atañe directamente a sus intereses corporativos.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Alcázar Ávila, Marco Antonio, *Las agrupaciones patronales en México* (México: El Colegio de México, 1970), pp. 33-53.

<sup>6</sup> Ejemplos de este tipo de relación entre el gobierno y los grupos organizados son: Grindle, Merilee, *Bureaucrats, politicians, and peasants A study in public policy*, (Berkeley, Cal.: University of California Press, 1977); Aubrey, Robert T., *Nacional Financiera and Mexican industry: a study of the financial relationships between the government and private sector of México* (Los Angeles, Cal.: University of California

Las organizaciones de trabajadores, campesinos, empleados y profesionistas, agrupan alrededor de ocho o nueve millones de personas, el corazón de la población económicamente activa de México, pero existe todavía un vasto contingente de trabajadores o desocupados, no organizados, y que constituyen el grueso del México marginal. La acción del partido oficial llega a estos grupos a través de las organizaciones de colonos y de los servicios que los representantes del partido pueden lograr para ellos, tales como regularización de la tenencia de la tierra, agua, luz, drenaje, pavimento, etcétera, servicios que son vitales para los marginados y muy difíciles de proporcionar por aquellas organizaciones independientes que no cuentan ni con los recursos ni con el apoyo del gobierno.<sup>7</sup>

— El dominio del Presidente sobre el grueso de los recursos gubernamentales, su carácter de jefe del partido dominante, e indirectamente de las grandes organizaciones de masas afiliadas al mismo, así como la ausencia de una oposición importante —sobre todo en los congresos locales—, llevan a que el sistema federal mexicano sea prácticamente una ficción. Ningún candidato del partido oficial a gobernador o presidente municipal de una población importante, es designado sin el consentimiento del Presidente, y ningún gobernador se puede mantener en el poder contra la voluntad federal no tiene más que dos salidas: pedir licencia y retirarse voluntariamente o ver como el poder legislativo lo elimina del cargo. Este patrón de relaciones entre el gobierno local y el federal quedó claramente establecido en la segunda mitad de los años treinta y se ha mantenido desde entonces.<sup>8</sup>

Los Angeles, Latin American Center, 1966); Eckstein, Susan, *The poverty of revolution: The state and the urban poor in Mexico* (Princeton: Princeton University Press, 1977); Purcell, Susan Kaufman, *The Mexican profitsharing decision: politics in an authoritarian regime* (Berkeley, Cal.: University of California Press, 1975); Camacho, Manuel, *El futuro inmediato. La clase obrera en la historia de México* (México: Siglo XXI, 1980); González Navarro, Moisés, *La Confederación Nacional Campesina, un grupo de presión en la reforma agraria mexicana* (México: Costa-Amic, 1968); Arriola, Carlos, *Los empresarios y el estado* (México: SEP/80, 1981).

<sup>7</sup> Montañó, Jorge, *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos; poder y política* (México: Siglo XXI, 1976); Eckstein, *ob. cit.*

<sup>8</sup> El presidente Lázaro Cárdenas propició el desconocimiento de los poderes de los gobernadores por parte del Legislativo para afianzar el predominio de la Presidencia. Al respecto, véase: Hernández Chávez, Alicia, *Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1934-1940. La mecánica del cardenismo* (México: El Colegio de México, 1979), p. 60.

## LA GÉNESIS DEL CENTRALISMO

Lo que hoy es la República Mexicana, no tiene una historia muy larga como unidad política y menos aún como unidad cultural o económica. Durante el periodo prehispánico, los grandes imperios indígenas asentados en el Valle del Anáhuac nunca dominaron, ni con mucho, la totalidad de lo que hoy es México; el sur, pero sobre todo el norte, estuvieron fuera de su control. El México prehispánico era en realidad un mosaico de tribus, lenguas y culturas.

Con la conquista española surgió el Virreinato de la Nueva España, cuya sede era la Ciudad de México, y que comprendía una extensión geográfica muy amplia, y que por lo mismo difícilmente podía tener alguna unidad económica o cultural, pues además del Reino de la Nueva España propiamente dicho, su jurisdicción abarcaba las Filipinas, las islas del Caribe, América Central, las Californias, Nuevo México, Nueva Galicia y un gran territorio no explorado en la costa del Golfo de México. A un nivel más operativo y concreto, el actual territorio mexicano se encontró dividido para su administración entre las audiencias de México y la de Guadalajara.

La estructura política que impuso la Corona de España a sus colonias en América fue, en principio, muy centralizada, pero de hecho nunca pudo operar como lo suponía la teoría. La empresa misma de la conquista no fue llevada a cabo por la Corona, sino que la realizaron los particulares. Desde entonces y por mucho tiempo, los conquistadores y sus descendientes, cuyo prototipo fue Hernán Cortés, resistieron de muy diversos modos incluidos los intentos de rebelión y con cierto éxito los esfuerzos del monarca español y sus representantes en particular el virrey por controlarlos y limitar sus privilegios.<sup>9</sup> La vastedad del territorio, lo difícil de su geografía, lo disperso de la población, la ausencia de un ejército profesional, lo extendido de la corrupción, fueron algunos de los elementos que permitieron a los "grandes señores": hacendados, mineros o comerciantes, una independencia política mayor de lo que las ordenanzas reales habrían hecho suponer. Las reformas borbónicas del siglo XVIII buscaron, entre otras cosas, cerrar esta brecha entre el funcionamiento formal y el real del sistema político y administrativo del virreinato, pero aunque significaron un avance en ese sentido, su éxito no fue total. En todo caso, la centralización efectiva del poder de la Corona se iba perdiendo a medida que uno se alejaba de los centros administrativos de la audiencia, y el norte de México, muy poco poblado y sometido a los embates de los "indios de guerra", funcionó casi siempre con una notable autonomía, justamente

<sup>9</sup> Álvarez M., Víctor Manuel, "Los conquistadores y la primera sociedad colonial" (Tesis doctoral, El Colegio de México, 1973).

porque las autoridades centrales no podían garantizar adecuadamente las vidas y propiedades de los pobladores de las llamadas Provincias Internas de la Nueva España.

## LA INDEPENDENCIA Y LA DISPERSIÓN

Como bien lo notara Simón Bolívar, la guerra de independencia en México fue, desde su inicio, muy diferente de la que se dio en las otras regiones americanas. Aquí adquirió inmediatamente el carácter de una lucha sin cuartel, racial, o si se quiere, de clases, mientras que en la América del Sur se mantendría todavía por un tiempo como un conflicto dentro de la propia élite.<sup>10</sup> La rebelión insurgente se inició en el centro de México, pero pronto tuvo ramificaciones en todas partes. Sólo después de una cruenta lucha a través de la cual creció y se fortaleció un ejército local comandado tanto por oficiales españoles como criollos las autoridades coloniales pudieron aislar la rebelión, la cual subsistió únicamente en zonas remotas y no comunicadas. De todas maneras, rota la férrea disciplina social colonial fue muy difícil restaurarla y nunca se logró por completo ese objetivo.

En 1821, en una reacción conservadora frente a los aires liberales que soplaban en España, el propio ejército realista ya dominado por los criollos decidió llevar a cabo la independencia mexicana. Se inició entonces no el periodo de prosperidad que se esperaba, sino un proceso de descomposición política, lento al principio pero que pronto se hizo muy notorio, y que llevaría a la nueva nación al borde de la inviabilidad y la destrucción.

Frente al grueso de la población, el gobierno independiente careció, entre otras cosas, de la legitimidad que a través de siglos había logrado crear la Corona de España. Además, heredó una economía en crisis la producción de las minas de plata, principal liga de México con el mercado mundial, se había venido abajo durante la guerra de independencia que su mal manejo empeoró aún más. Finalmente, a la élite criolla y mestiza le fue imposible ponerse de acuerdo en relación a los puntos básicos de lo que debería ser el proyecto nacional. Todos pretendían modernizar al país, pero mientras unos los liberales deseaban adoptar el modelo americano, otros, más conservadores, seguían insistiendo en mantener básicamente el heredado de España. Esta ausencia de un consenso político al nivel más alto de la pirámide social y económica, habría de llevar a una prolongada y desgastante guerra civil entre centralistas y federalistas o, mejor dicho,

<sup>10</sup> Bolívar, Simón, *Carta de Jamaica* (Caracas: Ediciones del Ministerio de Educación, 1965), pp. 16-17, 28-30, 40-41; Hamill, Hugh M., *The Hidalgo revolt* (Gainesville, FL: University of Florida Press, 1966), pp. 117 ss.

entre liberales y conservadores. En el curso de la lucha, una de las instituciones sociales más importantes y de mayor raigambre, la Iglesia, se unirá a las fuerzas conservadoras, siendo el ejército dividido internamente—quien por un tiempo inclinaría el fiel de la balanza, ora en favor de uno, ora en favor de otro de los contendientes.

Ninguna de las dos grandes coaliciones en pugna contó al principio con los recursos necesarios para sobreponerse a sus rivales. La debilidad interna de México fue entonces un acicate para que las potencias imperialistas

Estados Unidos, España y Francia e indirectamente Inglaterra intentaran servir a su interés nacional a costa del de México. Centroamérica se separó de México a la caída del gobierno imperial de Agustín de Iturbide y luego Estados Unidos aprovechó la posterior separación de Texas para incorporarla como un estado más de su Unión, lo que llevó a una guerra con México (1846-1848) al final de la cual la mitad del territorio mexicano quedó en manos norteamericanas. España no tuvo mayor éxito en sus esfuerzos de reconquista, pero Francia aprovechando su alianza con el grupo conservador intentó en los inicios de la segunda mitad del siglo XIX crear en México una monarquía dependiente de París, proyecto que finalmente fracasó.

Las constantes luchas internas, la debilidad permanente del gobierno central, las invasiones extranjeras, el esporádico comercio con el exterior y el raquítico intercambio económico interno la falta de seguridad en los pocos caminos que había, las alcabalas, la pobreza de los grupos mayoritarios y otros factores similares, impidieron el surgimiento de un verdadero mercado interno reforzaron las arraigadas tendencias al regionalismo y la autarquía. En lo político, fue el tiempo de los caudillos y los caciques: Antonio López de Santa Anna es el más tristemente célebre entre ellos, pero los hubo de todas las tendencias y de una enorme variedad; ahí están, como botones de muestra, Juan Álvarez, Albino García, Santiago Vidaurri, Luis Terrazas, Porfirio Díaz y tantos y tantos más.<sup>11</sup>

#### EL PORFIRIATO. LA CONSOLIDACIÓN DEL PRESIDENCIALISMO

Con la derrota del Imperio de Maximiliano, apoyado por Francia, los liberales se impusieron a sus enemigos conservadores y a la Iglesia. Por fin, en 1867 hubo un grupo político a cuya cabeza se encontraba Benito Juárez—

<sup>11</sup> Ejemplos de la naturaleza del liderato político de la época, se encuentran en Díaz Díaz, Fernando, *Caudillos y caciques. Antonio López de Santa Anna y Juan Álvarez* (México: El Colegio de México, 1972); Fuentes Mares, José, *Santa Anna, aurora y ocaso de un comediante*, 2a. ed. (México: Editorial Jus, 1959); del mismo autor, . . . *Y México se refugió en el desierto; Luis Terrazas, historia y destino* (México: Editorial Jus, 1954).

con un claro proyecto nacional y con la fuerza mínima necesaria para imponerse sobre sus antagonistas. Juárez iba a gobernar con la Constitución de 1857, la cual, en principio, era un fiel reflejo del credo liberal. Entre otras cosas, la carta fundamental de los liberales estaba diseñada para que el Poder Ejecutivo no lograra imponerse sobre el Legislativo ni sobre el Judicial. Sin embargo, desde 1867 hasta 1872, cuando murió, el presidente Juárez mostró claramente su voluntad de imponerse sobre todas las otras fuentes de poder político existentes en México, básicamente sobre el ejército, los gobernadores, los caciques y el Legislativo.<sup>12</sup>

A la muerte de Juárez, le siguió un corto periodo en que la lucha por el poder entre los líderes liberales el general Porfirio Díaz y los civiles Sebastián Lerdo de Tejada y José María Iglesias pareció volver a sumir al sistema político en la anarquía y dispersión que por tanto tiempo le caracterizaron. Sin embargo, el triunfo militar de Díaz en 1877 sobre sus rivales fue definitivo. A partir de entonces, Díaz empezaría a crear con extraordinario éxito un sistema de poder personal que a partir de 1884 le permitiría una serie de reelecciones ininterrumpidas que sólo concluirán en 1911, cuando una rebelión popular le obligaría a renunciar a la Presidencia y salir a un exilio del cual ya nunca volvería.<sup>13</sup>

La victoria político-militar de Díaz en 1877 cuyo lema era justamente la no reelección del presidente iba a significar la consolidación del proyecto liberal en lo económico, pero su completa negación en lo político. A partir de su tercera presidencia, que se inició en 1888, el general Díaz logró que en el Poder Legislativo sólo se encontraran representantes del "porfirismo" y que no volviera a surgir ningún candidato que le disputara seriamente la presidencia, por lo menos hasta 1910. El ejército, medio por el cual Díaz llegó al poder, fue reducido y su papel político minimizado, justamente para que ningún otro caudillo pudiera volver a emplearlo como instrumento de su ambición política. En cambio surgió una policía rural, que asumió y desempeñó con eficiencia las tareas de consolidar y mantener la paz local. En los estados, poco a poco fueron desapareciendo esas grandes figuras que pudieran tener aspiraciones de poder que rivalizaran con las de Díaz. Si algunos quedaron, como Terrazas, se debió a que aceptaron la supremacía del general Díaz y se dedicaron a prosperar y mantener su poder local, nada más. En cualquier caso, el presidente tuvo buen cuidado de mantener latentes en cada estado grupos rivales, pero todos fieles a su

<sup>12</sup> Cosío Villegas, Daniel, *Historia moderna de México. La república restaurada. La vida política*, 2a. ed. (México: Editorial Hermes, 1959); Fuentes Mares, José, *Juárez y la república* (México: Editorial Jus, 1965).

<sup>13</sup> Cosío Villegas Daniel, *Historia moderna de México. El Porfiriato. Vida política interior*, 2 vols. (México, Editorial Hermes, 1970-1972); Valadés, José C. *El porfirismo. Historia de un régimen*, 3 vols. (México: Editorial Porrúa y Editorial Patria, 1941-1944).

persona y, cuando hubo necesidad, los usó para efectuar recambios en la estructura de poder local. Dentro de su gabinete, Díaz también siguió con gran éxito la política de "divide e impera", de tal forma que al iniciarse el siglo xx, México vivía bajo una dictadura relativamente benigna, en donde el poder estaba notablemente concentrado y personalizado en Díaz, y en donde todos los actores políticos, que no eran muchos dado el carácter oligárquico del sistema, tenían en el Presidente al árbitro de fallo inapelable y al que debían de recurrir cada vez que sus intereses entraban en contradicción. El lema del porfirismo "poca política y mucha administración" estaba sostenido por una voluntad de negociación y cooptación más que en el enfrentamiento, pero cuando éste tenía lugar, la acción del gobierno era directa y no paraba mientes en las supuestas garantías que la Constitución daba a los opositores.

El afianzamiento del centralismo porfirista se vio auxiliado, y de manera muy efectiva, por la llegada de una oleada de capital extranjero —británico, norteamericano y francés, sobre todo— que reactivó la economía minera, creó una amplia red de ferrocarriles, revivió el comercio interno hasta llegar a constituir un mercado nacional, y dio forma a un sistema bancario digno de tal nombre. México se modernizó en lo económico a gran velocidad. Entre 1895 y 1910 el PBI creció, en términos reales, en 64%, claro que la distribución de esta riqueza fue notablemente inequitativa.<sup>14</sup>

La rápida transformación material del país, aunada a una inmovilidad política del sistema, más una división y choque en la cúpula del poder, dieron por resultado una peligrosa mezcla de ambiciones y resentimientos políticos que finalmente estalló con gran fuerza al finalizar 1910, dando principio a ese complejo fenómeno que se conoce como la Revolución Mexicana.

#### LA GUERRA CIVIL Y EL RETORNO DEL REGIONALISMO

La Revolución Mexicana se inició, en realidad, como una rebelión democrática y multclasista, destinada a poner fin a la dictadura personal de Porfirio Díaz y abrir el sistema político a la participación de nuevos actores, en particular a los provenientes de las clases medias urbanas y rurales. La poca flexibilidad de la oligarquía terrateniente, aunada a la movilización de masas campesinas y núcleos obreros, llevó a una guerra civil que se prolongaría por diez años, y al final de la cual México contaría —entre otras

14 Un buen examen de la economía del Porfiriato, se encuentra en: Cosío Villegas, Daniel *Historia moderna de México. El porfiriato. Vida económica*, 2 vols. (México: Editorial Hermes, 1965).

cosas—, con una Constitución y un ejército nuevos y con las bases para organizar a grandes grupos obreros y campesinos, dispuestos a reivindicar sus intereses de clase a la vez que apoyar al nuevo régimen y participar activamente en el quehacer político del país.

El choque entre los líderes revolucionarios y los intereses extranjeros —en particular norteamericanos— despertó un fuerte sentimiento nacionalista que se expresó tanto en la legislación económica, en el desarrollo cultural, como en la política exterior, todo lo cual contribuyó a fortalecer el carácter nacional de la sociedad mexicana.

La lucha revolucionaria estuvo encabezada, básicamente, por un liderato cuya extracción social era de clase media, pero que logró concentrar una serie de alianzas específicas con grupos populares agrarios y obreros, a los que organizó militar y políticamente para enfrentar con buen éxito a la oligarquía del antiguo régimen y a la presión externa.

La Revolución Mexicana fue tanto un fenómeno nacional como una coincidencia de un gran número de movimientos locales, parciales, que sólo al nivel más alto de su liderazgo coincidían en un proyecto nacional, y eso no siempre. El carácter de las demandas y motivaciones de las bases sociales de sus diferentes ejércitos revolucionarios, su tipo de lucha y, desde luego, su visión del mundo, estuvieron determinados básicamente por las condiciones y experiencias locales. Los ejércitos nortños, que llevaron el peso de la lucha armada y que eventualmente fueron los que sirvieron de base a los primeros gobiernos nacionales del nuevo régimen, fueron muy diferentes de los ejércitos agraristas del sur, con raíces muy profundas en el pasado colonial e incluso prehispánico. Hubo también zonas en donde la lucha revolucionaria casi no cundió, pero que más tarde, serían el teatro de un movimiento armado, de corte conservador y milenarista, encabezado por algunos sacerdotes católicos y rancheros, que así reaccionaron frente al jacobinismo de los revolucionarios nortños.<sup>15</sup>

La destrucción del ejército federal en 1914, y la posterior y enconada lucha entre las diversas facciones revolucionarias, llevó a que por un momento, entre 1915 y 1916, desaparecieran, de hecho, el gobierno y el Estado mexicanos. Otra vez, sería el poder de caudillos y caciques la única ley efectiva en el país. Con la victoria decisiva de una de las facciones revolucionarias— la carrancista que era quizá la más representativa de los intereses y la mentalidad de la burguesía revolucionaria— sobre otras de mayor raíz popular, y con la promulgación de la Constitución de 1917 empezó a tomar forma un nuevo régimen.

15 Ejemplos de la naturaleza diversa de los movimientos revolucionarios del norte y del sur, se encuentran en los trabajos de Héctor Aguilar y John Womack, que son, respectivamente: *La frontera nómada: Sonora y la revolución mexicana* (México: Siglo XXI, 1977); *Zapata y la revolución mexicana* (México: Siglo XXI, 1965). En

## LA RECONSTRUCCIÓN DEL PODER CENTRAL

Todas las revoluciones modernas han terminado por concentrar y aumentar el poder del Estado frente a la sociedad civil, y la mexicana no fue la excepción. Sin embargo, este proceso no fue simple ni mucho menos. Diez años de guerra civil (1910-1920) fueron tiempo más que suficiente para que las fuerzas centrífugas —siempre latentes— se atrincheraran fuertemente en los estados y dieran forma a “caciquismos revolucionarios”. Los generales más importantes y algunos líderes civiles de organizaciones de masas con base regional, pudieron negociar abiertamente con el Presidente y el gobierno central a imponer sus condiciones, al menos parcialmente. Los gobiernos de los generales Álvaro Obregón (1920-1924) y Plutarco Elías Calles (1924-1928) y sobre todo los de los tres presidentes débiles que gobernaron entre 1928 y 1934, tuvieron que hacer frente a rebeliones e intentos de rebelión, y por ello se vieron forzados a hacer constantes concesiones a los caciques y poderes locales, algunos de los cuales llegaron a contar incluso con fuerzas armadas propias.<sup>16</sup>

Pese a lo precario que entonces pareció el poder del Presidente, el gobierno central fue echando las bases institucionales para recuperar y ganar terreno frente a las fuerzas locales. Por un lado estuvo la paulatina profesionalización del ejército federal, que fue perdiendo su carácter de irregular, indisciplinado y muy controlado por caudillos, para convertirse en una fuerza más profesional y de carácter realmente federal.<sup>17</sup> Por otro lado, el gobierno del centro empezó a dar forma a nuevas instituciones que pusieron en sus manos actividades económicas vitales, como fue el caso del Banco de México y otros bancos oficiales, de las comisiones nacionales de irrigación y caminos. La Ley Federal del Trabajo, dio al Ejecutivo una serie de instrumentos para relacionarse y controlar al movimiento obrero organizado, y lo mismo hicieron las leyes agrarias en relación al sector campesino. Las tensas relaciones de México con el exterior, sobre todo con los Estados Unidos, se fueron suavizando, en particular a partir de 1928, lo que eliminó para la Presidencia un serio foco de inestabilidad y en cambio le ganó, si no el apoyo, por lo menos la tolerancia del gobierno norteamericano y de los europeos.<sup>18</sup>

relación a la rebelión cristera, véase a Meyer, Jean, *La cristiada*, 3 vols. (México: Siglo XXI, 1973-1974).

<sup>16</sup> Al respecto, y como ejemplo, puede verse: Falcón, Romana, *El agrarismo en Veracruz. La etapa radical (1928-1935)* (México: El Colegio de México, 1977); Martínez Assad, Carlos, *El Laboratorio de la revolución. El Tabasco garridista* (México: Siglo XXI, 1979).

<sup>17</sup> Lozoyo, Jorge Alberto. *El ejército mexicano*, 2a. ed. (México: El Colegio de México, 1976).

<sup>18</sup> Meyer, Lorenzo; Segovia, Rafael y Lajous, Alejandra, *Historia de la Revolu-*

El fin de la guerra cristera en 1929, aunado a la derrota de la última gran rebelión del ejército —aquella encabezada ese mismo año por el general José Gonzalo Escobar—, consolidó militarmente la posición dominante del gobierno central. Más importante aún, por sus efectos a largo plazo, fue la fundación en ese mismo año del gran partido político oficial: el Partido Nacional Revolucionario (PNR), en cuyo seno quedaron agrupados los principales partidos nacionales más centenares de pequeños partidos locales que apoyaban al gobierno. Poco a poco el PNR fue estableciendo una férrea disciplina entre los numerosos y heterogéneos componentes de lo que se dio en llamar “la gran familia revolucionaria”.<sup>19</sup>

Los efectos negativos que entonces se dejaron sentir en la economía debido a los efectos en México de la Gran Depresión Mundial, fueron menos severos que en otros países de la región, debido a que el grueso de la población económicamente activa no se encontraba ligada a una producción que estuviera directamente relacionada con el mercado mundial. Para 1933, sobre todo en 1934, los efectos depresivos que esa crisis mundial tuvo en México habían quedado atrás. Las finanzas del gobierno federal se volvieron a recuperar y el escenario quedó listo para que hiciera su aparición la fuerza que terminó de conformar al régimen de la revolución: el cardenismo.

## EL CARDENISMO Y LA CONSOLIDACIÓN DEL NUEVO RÉGIMEN

El gobierno del general Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940) fue, en muchos sentidos, la culminación de los procesos políticos originados por la Revolución de 1910. Fue bajo el mandato del joven general michoacano que el sistema político de México adquirió de manera definitiva los rasgos que ahora le son característicos, entre ellos, la gran concentración del poder político en manos de la Presidencia de la República.

A mediados de 1935, el Presidente Cárdenas, en una jugada magistral, se deshizo definitivamente de la influencia que tras bambalinas y a través del partido oficial había venido ejerciendo desde fines de 1928 sobre la Presidencia el general Plutarco Elías Calles, el último gran líder de los veteranos de la Revolución. Ya sin la influencia conservadora de Calles, surgió plenamente el cardenismo. La Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Nacional Campesina (CNC), recién creadas, se unieron a los burócratas y a los militares para formar los cuatro grandes sectores del partido oficial. La Presidencia dio entonces todo su apoyo a

*ción Mexicana. Periodo 1928-1934. Los inicios de la institucionalización. La política del maximatismo* (México: El Colegio de México, 1978).

<sup>19</sup> Meyer, Segovia y Lajous, *ob. cit.*, pp. 36 ss.

las demandas de los obreros organizados frente al capital —en buena medida extranjero— y se lanzó de lleno a efectuar una reforma agraria que finalmente puso en manos de los campesinos 18 millones de hectáreas, que constituían buena parte del corazón de la agricultura mexicana de la época. Se forjó así una alianza entre obreros y campesinos por un lado y la Presidencia por el otro, que institucionalizó el populismo surgido al calor de la lucha revolucionaria. La alianza no fue entre iguales, pues la Presidencia, desde el principio, insistió y logró la subordinación de las organizaciones populares.

Con el control del ejército, la burocracia y de los obreros y campesinos organizados, y siendo el jefe indiscutible del partido oficial, Cárdenas tuvo en sus manos el mayor poder que hasta ese momento hubiera detentado gobernante mexicano alguno. Sólo esa nueva fuerza política permitió a Cárdenas enfrentar con éxito a las grandes empresas transnacionales que controlaban la riqueza petrolera mexicana desde principios del siglo y decretar su expropiación y nacionalización en marzo de 1938. La presión política y económica, interna y externa, a la que Cárdenas debió de hacer frente entonces fue enorme, pero la alianza populista que había creado le permitió resistirla con suficiente éxito, y al final la expropiación debió de ser aceptada como un hecho irreversible por el gobierno norteamericano, que era el defensor principal de las empresas afectadas.<sup>20</sup>

Entre 1938 y 1940 el nuevo poder presidencial fue sometido a una dura prueba y conoció sus límites. En cuanto a su capacidad de acción, la expropiación petrolera y la reforma agraria fueron las mejores muestras, así como la imposición de Ávila Camacho como el sucesor del general Cárdenas sobre el más carismático y popular general Juan Andrew Almazán. Por lo que hace a los límites, el más obvio fue el hecho de que Cárdenas debió aceptar como sucesor justamente a Ávila Camacho y no a Francisco J. Mújica, a sabiendas que aquel no compartía su visión radical, pero que precisamente por ello podría ser aceptado sin violencia por aquellas fuerzas internas y externas que estaban decididas a oponerse a como diera lugar a que se prolongara a través de Mújica el “experimento socialista”.<sup>21</sup>

#### LOS ÚLTIMOS TOQUES

Una vez que Cárdenas dejó la Presidencia, hizo un esfuerzo por no ser un

<sup>20</sup> Meyer, Lorenzo, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1917-1942*, 2a. ed. (México: El Colegio de México, 1972).

<sup>21</sup> La actitud de los sectores conservadores ante el problema de la sucesión presidencial de 1940, se encuentra bien reflejado en: Mena Brito, Bernardino, *El PRUN, Almazán y el desastre final* (México: Ediciones Botas, 1941).

obstáculo al ejercicio pleno del poder de su sucesor, con lo cual se inauguró lo que más tarde se habría de conocer como la “autonomía sexenal”. En virtud de esta regla no escrita, pero generalmente observada, los expresidentes han debido guardar una notable reserva en relación con las acciones de quienes les sucedieron.

El gobierno de Ávila Camacho se distinguió por haber aprovechado al máximo la coyuntura internacional política y económica producto de la II Guerra Mundial. Durante este conflicto, México fue miembro de la alianza contra los países del Eje, pero su contribución fue más económica que militar. Se puso entonces el énfasis en la conciliación entre las clases y en la forja de un gran consenso político en torno a la “unidad nacional”. A las consignas clasistas del cardenismo le sucedieron entonces otras que ponían el acento en el nacionalismo y en una alianza de clases encaminada a lograr la modernización del país a través de una industrialización basada en la sustitución de importaciones.<sup>22</sup> Este legado avilacamachista aún perdura.

El general Ávila Camacho ordenó a fines de 1940 la salida del sector militar del partido oficial. Esta decisión fue un hito en el proceso de profesionalización del ejército revolucionario y su paso a un discreto, pero no por ello menos importante, segundo plano en el quehacer político. Aquellos jefes y generales deseosos de hacer una carrera por el lado de la política, lo pudieron hacer, pero en calidad de miembros del “sector popular” y no como representantes de su corporación, al menos no formalmente. Al concluir el mandato de Ávila Camacho en 1946, le sucedió en el poder un civil, el abogado Miguel Alemán Valdés, quien anteriormente había ocupado el cargo de secretario de Gobernación, y con él se inició definitivamente la etapa “civilista” y más institucional del nuevo régimen. A partir de entonces los generales ocuparían ocasionalmente la presidencia del partido oficial, tendrían algunas gubernaturas y lugares en la cámara legislativa, y, desde luego, las Secretarías de la Defensa y de Marina, pero nada más. El peso de la política lo llevarían los civiles.

Bajo la presidencia de Alemán, el partido oficial se volvió a reestructurar. Desaparecieron entonces los últimos lemas radicales, legado del cardenismo, y se creó la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), que sería la encargada de aglutinar a ese heterogéneo y cada vez más importante “sector popular” del partido oficial, ahora llamado, significativamente, Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Cuando tuvo lugar la sucesión de Alemán, el presidente saliente determinó que el candidato del partido oficial fuera Adolfo Ruiz Cortines, su secretario de Gobernación, decisión que fue rechazada por un sector del

<sup>22</sup> Medina, Luis, *Historia de la revolución mexicana. Periodo 1940-1952. Del cardenismo al avilacamachismo* (México: El Colegio de México, 1978.)

partido que en cambio dio su apoyo a la candidatura del general Miguel Henríquez Guzmán. La disidencia dentro de las filas oficiales se había dado desde el principio de la Revolución, pero en 1952 fue la última ocasión en que esto ocurrió. El rotundo fracaso de los henriquistas, fue sólo la culminación de una larga cadena de disidencias fallidas dentro de la "familia revolucionaria", y que se había iniciado con Adolfo de la Huerta en 1923, y que sistemáticamente habían fracasado en su intento de contrariar la voluntad presidencial. En 1958, aprendida definitivamente la lección, Ruiz Cortines pudo nombrar a su sucesor, el abogado Adolfo López Mateos, en un ambiente de tranquilidad interna. Nadie dentro del partido oficial se atrevió ya a poner en duda la decisión del Presidente en relación a su sucesor, y se puede decir que a partir de ese momento el presidencialismo mexicano accedió a un nuevo estadio en el proceso de concentración del poder.<sup>23</sup>

Por lo que hace a la oposición, la acción del régimen logró mantenerla marginada y dividida; en cualquier caso no ha podido aún llegar a constituir una alternativa al dominio del PRI. La oposición organizada en partidos ha sido alentada a participar en el proceso electoral desde los años sesenta pero a cambio de adoptar el carácter de minoría permanente. Se le han abierto desde entonces espacios en la Cámara de Diputados y se le han reconocido de vez en cuando victorias a nivel municipal, pero nada más. Ese fue su límite. De todas formas, y aunque marginal, su capacidad de acción ha ido en aumento a medida que el país se ha modernizado y ha tendido a tener un carácter más urbano, pues este tipo de oposición es, básicamente, un fenómeno de las ciudades.<sup>24</sup>

En más de una ocasión la oposición ha rebasado el marco de los partidos, ha rechazado las reglas de ese juego y se ha enfrentado abiertamente al poder. Fue precisamente este tipo de oposición la que llevó a la crisis de 1968, que culminó con una represión brutal del gobierno contra los disidentes estudiantiles que por más de dos meses lograron apoderarse de las calles de la Ciudad de México.<sup>25</sup> A raíz de esa represión surgió en los años setenta un fenómeno de guerrilla urbana y rural que le llevó varios años al gobierno erradicar a base de una combinación de uso irrestricto de la fuerza con concesiones a opositores potenciales. Ese fue el origen de una reforma política que en los setenta dio más voz a los partidos de oposición.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Pellicer de Brody, Olga y José Luis Reyna, *Historia de la revolución mexicana. Periodo 1952-1960. El afianzamiento de la estabilidad política* (México: El Colegio de México, 1978).

<sup>24</sup> Segovia, Rafael, "La reforma política: El ejecutivo federal, el PRI y las elecciones de 1973", en: Centro de Estudios Internacionales, *La vida política en México, 1970-1973* (México: El Colegio de México, 1974), pp. 49-76.

<sup>25</sup> Zermeño, Sergio, *México: una democracia utópica. El movimiento estudiantil del 68* (México: Siglo XXI, 1978).

<sup>26</sup> Villoro, Luis, "La reforma política y las perspectivas de la democracia" en González Casanova, Pablo y Enrique Florescano (coordinadores), *México, Hoy* (México: Siglo XXI, 1979), pp. 348-362.

## CONCLUSIONES

En el México contemporáneo, la concentración del poder político y la centralización son, en realidad, dos caras de un mismo fenómeno: el de un presidencialismo agudo, cuya limitación mayor es la duración del Presidente en el cargo: un sexenio sin posibilidad de reelección. Debido a la importancia de sus poderes metaconstitucionales —en particular aquellos derivados de su carácter de jefe absoluto del partido oficial— y a la debilidad de la oposición, ninguna de las instancias que según la Constitución deberían moderar al poder ejecutivo funcionan en la realidad.

El desarrollo económico mexicano del siglo XX ha fortalecido, sin duda, a la sociedad civil. Así, por ejemplo, el movimiento obrero organizado, que apenas existía al iniciarse la revolución de 1910, ahora engloba a más de cinco millones de trabajadores. Es verdad que la oligarquía terrateniente del porfiriato prácticamente desapareció, pero en su lugar surgió una nueva burguesía, más moderna, y con intereses eminentemente urbanos. Sin embargo, pocas veces alguno de estos grupos u otro similar ha sido capaz, en los momentos decisivos, de enfrentar y oponerse con éxito al poder presidencial. Es por ello que el movimiento obrero ha tenido que tolerar largas etapas de pérdida sistemática de poder adquisitivo del salario, o que una sorpresiva decisión presidencial en 1982 —producto de una crisis y no de un proyecto— haya sido capaz de eliminar a la burguesía financiera mexicana mediante la expropiación y nacionalización de la banca privada.

Es probable que estemos presenciando el punto culminante del presidencialismo mexicano, y que quizá las transformaciones económicas y sociales vayan a dar por resultado una mayor resistencia de los sectores estratégicos de la sociedad civil frente al poder político del presidente, pero eso está todavía por verse. Por otro lado, la complejidad de la función administrativa está llevando a que desde la propia cumbre del poder se impulse la descentralización de algunas tareas que hasta ahora eran responsabilidad directa y casi exclusiva del gobierno federal. Sin embargo, aún es muy pronto para saber si estos impulsos de autonomía y de descentralización limitarán de manera efectiva al gran poder político acumulado en la Presidencia desde fines del siglo pasado hasta nuestros días.