



PENSAR EL FUTURO DE MÉXICO  
COLECCIÓN CONMEMORATIVA DE LAS REVOLUCIONES CENTENARIAS

---

La democracia y el  
sistema político en México

Ernesto Soto Reyes Garmendia  
coordinador



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
RECTORÍA UNIDAD XECUBILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades







# LA DEMOCRACIA Y EL SISTEMA POLÍTICO EN MÉXICO

| Pensar el futuro de México |  
COLECCIÓN CONMEMORATIVA DE LAS REVOLUCIONES CENTENARIAS

Primera edición, 6 de junio de 2010

DR © 2010 UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Universidad Autónoma Metropolitana  
Unidad Xochimilco  
Calzada del Hueso 1100  
Colonia Villa Quietud, Coyoacán  
04960, México, D. F.

ISBN: 978-607-477-295-1

ISBN de la colección: 978-607-477-287-6

Impreso en México / *Printed in Mexico*

# LA DEMOCRACIA Y EL SISTEMA POLÍTICO EN MÉXICO

Ernesto Soto Reyes Garmendia  
Coordinador



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
*Rector general*, José Lema Labadie  
*Secretario general*, Javier Melgoza Valdivia

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
METROPOLITANA-XOCHIMILCO  
*Rector*, Cuauhtémoc V. Pérez Llanas  
*Secretaria*, Hilda Rosario Dávila Ibáñez

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
*Director*, Alberto Padilla Arias  
*Secretario académico*, Jorge Alsina Valdés y Capote  
*Jefe de publicaciones*, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

PENSAR EL FUTURO DE MÉXICO  
COLECCIÓN CONMEMORATIVA DE LAS REVOLUCIONES CENTENARIAS

CONSEJO EDITORIAL  
*Coordinador General*, José Luis Cepeda Dovala  
*Secretario*, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

Ramón Alvarado Jiménez / Roberto Constantino Toto / Sofía de la Mora Campos  
Arturo Gálvez Medrano / Fernando Sancén Contreras

Irais Hernández Güereca / Yaritza López Báez

COMITÉ EDITORIAL / PENSAR EL FUTURO  
Colección conmemorativa de las Revoluciones Centenarias

Ramón Alvarado Jiménez / Jorge Iván Andrade Narváez / José Luis Cisneros  
Francisco Luciano Concheiro Bórquez / Roberto Eibenschutz Hartman  
Francisco Javier Esteinou Madrid / Luis Adolfo Esparza Oteo Torres  
José Flores Salgado / Alejandro Gálvez Cancino / Arturo Gálvez Medrano  
Raquel Adriana García Gutiérrez / Patricia Gascón Muro / Etelberto Ortiz Cruz  
Mario Ortega Olivares / Silvia Radosh Corkidi / Ernesto Soto Reyes Garmendia  
Salvador Vega y León / Luis Miguel Valdivia Santa María

## ÍNDICE

|   |     |
|---|-----|
| Presentación<br><i>Cuauhtémoc Vladimir Pérez Llanas, Alberto Padilla Arias<br/>y José Luis Cepeda Dovala.</i> . . . . .   | 9   |
| Introducción<br><i>Ernesto Soto Reyes Garmendia</i> . . . . .   | 11  |
| La geopolítica y el federalismo en México<br><i>Arturo Gálvez Medrano</i> . . . . .   | 19  |
| Federalismo, Independencia y Revolución<br><i>Ernesto Soto Reyes Garmendia</i> . . . . .  | 39  |
| Poderes centrales y poderes regionales: una tensión permanente<br>en los procesos críticos de la historia de México<br><i>Mario Alejandro Carrillo Luvianos</i> . . . . . | 61  |
| La construcción de la ciudadanía en México<br><i>Joel Flores Rentería</i> . . . . .   | 85  |
| Dos siglos de participación electoral y el irresuelto clivaje<br>político centro-periferia<br><i>Guadalupe Pacheco Méndez</i> . . . . .                                   | 101 |
| Doscientos años de partidos y elecciones en México<br><i>Juan Reyes del Campillo</i> . . . . .  | 129 |

|  |      |
|--|------|
| Los ciclos del presidencialismo mexicano<br><i>Álvaro F. López Lara</i> . . . . .  | .157 |
| La dinámica histórica del proceso de formación y consolidación<br>del poder Legislativo en México<br><i>Laura Valencia Escamilla</i> . . . . . | .195 |
| Los autores. . . . .   | .231 |

## PRESENTACIÓN

Presentamos al lector la Colección Conmemorativa de las Revoluciones Centenarias como parte de la celebración del bicentenario de la Independencia de México y del centenario de la Revolución Mexicana. En reconocimiento de la trascendencia de aquellos dos hechos históricos para la determinación de la realidad contemporánea de nuestro país; los volúmenes que integran esta Colección abordan diversos aspectos sociales, económicos, políticos, culturales e institucionales considerados centrales en el desempeño de la sociedad mexicana actual.

El objetivo de la obra en su conjunto es la elaboración de un análisis crítico que permita la mejor comprensión de la realidad contemporánea y facilite un balance de lo que hasta el momento se ha logrado y de cómo deberán afrontarse los nuevos desafíos previstos en el futuro.

Cada volumen de la Colección ofrece la visión histórica de un tema, trata de explicar las circunstancias actuales de nuestra Nación sirviéndose de los hechos pasados considerados relevantes en la conformación del México de hoy y presenta alternativas para superar los retos del presente y de aquellos que ya pueden ser avizorados en el desarrollo histórico de nuestro país. Es por ello que la Colección pretende ser no sólo una revisión descriptiva del pasado, sino una reflexión equilibrada acerca de las fortalezas que posee nuestra sociedad, y de aquellas que debe propiciar para esbozar un proyecto de Nación en el que se privilegie el bien común en un régimen de respeto a las libertades, las diferencias y los derechos civiles de los ciudadanos.

*Cuauhtémoc Vladimir Pérez Llanas*  
Rector de la Unidad

*Alberto Padilla Arias*  
Director de la DCSH

*José Luis Cepeda Dovala*  
Coordinador de la Colección



## INTRODUCCIÓN

Pensar el futuro del sistema político y la democracia en México a la luz del resultado de dos revoluciones centenarias implica la elaboración de un riguroso análisis crítico retrospectivo que permita hacer un balance de lo logrado, de los rezagos y de cómo enfrentar los nuevos desafíos en el futuro. De lo que se trata es de explicar el presente del sistema político y de la democracia en México sirviéndonos de los hechos del pasado, aprehendiéndolos y proyectándolos como nuevas utopías, como aquellas que se plantearon las fuerzas sociales y políticas durante la Independencia, la Reforma y la Revolución.

El volumen que presentamos es producto de la reflexión de muchos proyectos académicos y políticos y de no menos anhelos y utopías contenidas. Refleja una discusión necesaria, iniciada en la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-Xochimilco y en todos los círculos intelectuales, académicos y políticos del país. Los ejes que dan unidad a la obra que presentamos son la pluralidad de pensamiento, el análisis crítico y el rigor en su elaboración. Los autores comparten también la necesidad de reflexionar, antes que celebrar, los resultados de nuestras revoluciones centenarias.

El libro consta de ocho capítulos que abordan diversos temas como el liberalismo, el federalismo, los poderes locales y central, la construcción de la ciudadanía, la participación electoral, los partidos políticos, el presidencialismo y la formación y consolidación del poder Legislativo; en fin, diversos aspectos de una sola tarea: pensar a futuro el sistema político y la democracia en México.

En su artículo “La geopolítica y el federalismo en México”, Arturo Gálvez Medrano aborda el desafío que significó para los intelectuales y políticos mexicanos la aplicación del liberalismo durante el siglo XIX en México. Es así que el autor reflexiona en cómo en la revolución de Inde-

pendencia, sus dirigentes caminaron sobre los planteamientos del liberalismo y les fue preciso impulsar un movimiento que, en primera instancia, lograra la emancipación de España, para luego, iniciar la construcción de instituciones democráticas de corte liberal. El autor también discute sobre otros obstáculos que debieron afrontarse en el ámbito de la geografía política y en la difícil vecindad con Estados Unidos de América y su incursión beligerante de 1846: sin duda, una de las sacudidas que más afectaron a los mexicanos, no sólo por la pérdida de una porción importante de su patrimonio territorial, sino por el mórbido sentimiento de rencor e inferioridad, asegura Gálvez. Frente a estos resabios, y derivada de los cambios no realizados por la Independencia, surgió la generación llamada “los puros”: un pequeño grupo que decidió abolir todos los obstáculos para instalar a México en la modernidad. Es decir, con las herramientas teóricas del liberalismo, reformar al país y su gente. No obstante lo anterior, al concluir el siglo XIX, era una realidad el relajamiento de los principios liberales en aras de hacer efectiva la divisa de “Paz, Orden y Progreso”, por lo que emergió un pequeño grupo de intelectuales que resolvió volver sobre los pasos andados por los hombres de la Reforma y “regenerar la sociedad”. A lo largo de su exposición, Arturo Gálvez hace énfasis en que en todo momento, por increíble que parezca, fue un puñado de hombres el que con su inteligencia y un gran desafío al orden establecido dio sentido, mediante la palabra escrita y su acción, a los senderos que conducirían a la transformación de la realidad nacional. Siempre, sobre la base de los planteamientos liberales.

Por su parte, Ernesto Soto Reyes Garmendia en su artículo “Federalismo, Independencia y Revolución” asegura que un elemento fundador de la identidad política y social de México es la epopeya por establecer un régimen de gobierno federal que garantizara simultáneamente la unidad nacional, respetando las particularidades de los estados, regiones y municipios que la conforman. En este proceso fundacional, el autor destaca dos componentes: el federalismo político y el federalismo fiscal. De aquí, Soto Reyes elabora un recuento histórico acerca de estos dos elementos sobre los que en su opinión reposa el andamiaje institucional del México independiente y posrevolucionario.

El profesor Soto Reyes enfatiza que la adopción del federalismo como forma de gobierno en México, desde 1824, es el producto de múltiples fenómenos, entre los que se encuentran la creación del modelo federal norteamericano, la formación del parlamentarismo inglés, la Constitución

francesa de la restauración borbónica y la del imperio austrohúngaro, así como otros heredados de la Colonia; sin embargo, afirma el autor que la adopción de un gobierno federal, así como la de su fórmula fiscal, se encuentran principalmente vinculadas a las demandas de los gobiernos y comunidades locales, que desde la consumación de la Independencia exigen mayor autonomía, libertad y atribuciones para el ejercicio de sus facultades constitucionales.

El autor señala que la resultante federal en México, en particular después de la Revolución de 1910-1917, encierra una gran paradoja: una Constitución federal que formula la existencia de estados soberanos y municipios libres, acompañada de una gran centralización de las decisiones políticas y económicas. Soto Reyes advierte que a partir de la década de los ochenta del siglo anterior, el país vive el tránsito hacia formas más competitivas y de alternancia electoral, primero en los espacios municipales, y posteriormente en los estatales y el federal. Esta alternancia electoral y el fenómeno de los gobiernos divididos han devuelto paulatinamente parte del poder a los espacios locales. Quizá fuera más preciso afirmar, como lo hace el autor, que el autoritarismo y la centralización se han desplazado hacia los espacios locales en la figura de los gobernadores, los caciques locales y otros poderes fácticos. Soto Reyes concluye que esta transición política conforma un nuevo escenario en México que seguramente tensará al máximo las fuerzas centrífugas del sistema federal y que lo pondrán frente a su mayor prueba histórica, en la víspera de la conmemoración bicentenario de nuestra Independencia y centenario de nuestra Revolución.

En el artículo “Poderes centrales y poderes regionales: una tensión permanente en los procesos críticos de la historia de México”, Mario Alejandro Carrillo Luvianos discute cómo el régimen colonial novohispano presenta marcadas características autoritarias de acuerdo con una lógica externa impuesta por la metrópoli. Es así que el régimen colonial se desarrollaba en nuestro país a partir de una integración regional sostenida por acuerdos, entre los poderes locales y las autoridades metropolitanas representadas por el virrey y las demás autoridades impuestas por la corona, que eran ejecutados y supervisados por una endeble burocracia viireinal regional.

El régimen independiente se caracteriza durante la mayor parte del siglo XIX por su inestabilidad política y por continuos golpes de Estado y conflictos regionales. El final de este periodo de incertidumbre lo consti-

tuirá, en opinión del autor, el triunfo de las fuerzas liberales y su consolidación durante el periodo de Porfirio Díaz, quien logra un modelo estatal estable regionalmente; Díaz pacifica al país, e integra territorialmente a la nación. Este régimen sobrellevó las contradicciones regionales durante 30 años hasta su derrota por la Revolución.

Nos relata Alejandro Carrillo que con la promulgación de la Constitución en 1917 se dio un gran paso para la instauración del nuevo régimen, cuya conformación plena se realizó en el sexenio de Lázaro Cárdenas (1934-1940), cuando la figura del presidente de la República se convirtió en el elemento predominante del sistema político mexicano y de la unidad nacional. En opinión del autor, este régimen funcionó establemente hasta fines de los años sesenta; a partir de ese momento se ve precisado a liberalizarse, para sobrevivir hasta el año 2000, cuando capitula a favor de la oposición el último bastión del régimen posrevolucionario (la presidencia de la República).

En este proceso de transformación política, una de las tensiones más importantes que resolver se presenta cuando se rompe o debilita el poder central. Es entonces que comienza una lucha, en ocasiones encarnizada, entre dos facciones de poder: por un lado las fuerzas estatales, regionales y locales que se proponen asumir plenamente el control de sus respectivas comunidades políticas, y por otro, una contraria, predominantemente centripeta, que pretende asimilar a los diferentes espacios territoriales dentro de una lógica de interrelación nacional, en la que la instancia central sea predominante.

En otro orden de ideas, Joel Flores Rentería nos transporta en su artículo “La construcción de la ciudadanía en México” a los derechos políticos y civiles, a una identidad cultural cuyo valor más caro es la libertad. Una identidad que se construye a través de largos procesos culturales, políticos, sociales y económicos. En el caso de México, el autor nos remite a tres procesos principalmente: la Independencia, la Reforma y la Revolución. Entre los años 1808 y 1812 las mentalidades de los individuos que integran a las diferentes castas que componen a la población de la Nueva España sufren una transformación que marcaría el inicio del proceso de formación de la ciudadanía y de la nación mexicana. Estas transformaciones quedan plasmadas, de acuerdo con Joel Flores, en la Constitución de Apatzingán de 1814, donde aparece claramente la idea de pueblo soberano y la conceptualización de las libertades y derechos ciudadanos, a excepción de la libertad de conciencia, puntualiza el

autor, ya que la religión católica es concebida como la religión de Estado y la herejía como un delito que se castiga con la privación de los derechos de ciudadanía. Es en 1857 cuando se conquistan las libertades de conciencia y de enseñanza; ambas serán garantizadas en la Constitución. Sin embargo, el pueblo, en todos los ordenamientos constitucionales, es concebido como un conjunto de ciudadanos propietarios, pues para ser acreedor de los derechos de ciudadanía se requiere tener un modo de vida honesto, es decir, propiedades o un empleo bien remunerado. De esta manera, los pobres son excluidos de la ciudadanía, tanto *de facto* como jurídicamente. De acuerdo con Joel Flores, es hasta la Revolución y la Constitución de 1917 que el pueblo adquiere el título de ‘ciudadano’. En la Revolución se crean las bases de la justicia social y política; es decir, una educación de carácter nacional, laica y gratuita, la distribución de tierras entre los campesinos pobres, la creación del salario mínimo y de las instituciones públicas de salud; asimismo, concluye el autor, se garantiza a los asalariados el ejercicio de la libertad de asociación en defensa de sus propios intereses.

Dentro de los derechos ciudadanos, los derechos electorales adquieren especial relevancia para Guadalupe Pacheco Méndez, quien en su artículo “Dos siglos de participación electoral y el irresuelto clivaje político centro-periferia” señala que la historia de la participación electoral en México ha caminado de la mano con la extensión de la ciudadanía y a la par de la forma en que los grandes clivajes sociales y políticos que definieron el rumbo de México se tradujeron en representación política. La autora afirma que en el transcurso de los siglos XIX y XX, en la vida política mexicana se distinguen dos grandes periodos en las formas de organizar la participación electoral de la ciudadanía. El primero, de 1808 a 1916, se caracterizó por los mecanismos de elección indirecta; el segundo periodo parte de 1917 y abarca hasta nuestros días, caracterizado por la organización de elecciones directas.

La autora señala que la mecánica política que dominó al siglo XIX puede simplificarse en un acuerdo entre las élites locales y las nacionales para imponer en la práctica fuertes filtros a la participación política directa de las clases subalternas a través del voto indirecto y un profundo clivaje entre aquéllas respecto a dos cuestiones cruciales: una en donde residiría el poder, en el centro o en los estados, y otra sobre la relación entre Iglesia y Estado.

La mecánica política del siglo xx se distinguió por el tipo de mecanismos utilizados para subordinar a las élites políticas locales a la autoridad central nacional. La eliminación de la elección indirecta y la instauración de las elecciones directas en 1917 tuvo como consecuencia el traslado del conflicto centro-periferia hacia una nueva arena de confrontación política ubicada en el sufragio universal pleno; de ahí que los ejes del conflicto político del siglo xx fuesen la participación de las clases subalternas en el proyecto nacional y la determinación de la autoridad responsable de organizar las elecciones federales.

En el momento fundador del Estado-nación mexicano, el clivaje centro-periferia fue el primero que se planteó pero no pudo resolverse de modo satisfactorio, de ahí la lucha entre centralismo y federalismo, entre monarquía y república y, aún hoy en día, entre presidencialismo y federalismo. Las condiciones prevalecientes, concluye la autora, fueron desde el principio adversas para la construcción de un régimen democrático.

Por otra parte, Juan Reyes del Campillo, en su texto “Doscientos años de partidos y elecciones en México”, discute la manera en que fueron entrecruzándose las elecciones y las fuerzas políticas en México desde las Cortes de Cádiz, hasta alcanzar un régimen democrático y un sistema pluralista de partidos. El trabajo asume la idea de que durante los primeros cien años del México independiente hubo muchas reformas y proyectos electorales, pero no hubo el desarrollo de partidos políticos cohesionados e integrados sino meramente grupos y tendencias políticas que se enfrentaron por el poder. Con el inicio de la Revolución mexicana, sostiene el autor, se formalizó la lucha por el poder a través de partidos políticos. No obstante, la formación de un partido de la Revolución limitó la democracia electoral y la consolidación de un sistema de partidos plural, lo cual, según Reyes del Campillo, únicamente empezó a construirse a partir de la reforma electoral de 1977.

Álvaro F. López Lara en su artículo “Los ciclos del presidencialismo mexicano” sostiene la tesis central de que el sistema presidencial, aun bajo la propia Constitución de 1917, ha transitado por ciclos de presidencialismo débil, presidencialismo hegemónico y presidencialismo democrático.

De acuerdo con López Lara, el concepto de *ciclos presidenciales* permite captar las diversas formas del poder presidencial y su relación con las estructuras horizontales de los poderes Legislativo y Judicial, así como con las estructuras verticales de los poderes federal y local. El autor afir-

ma que el primer ciclo de presidencialismo se desarrolló bajo la lógica política del periodo posrevolucionario, en un país predominantemente agrario, fragmentado, dominado por élites regionales y estatales. En la escena nacional se manifestaron las tensiones entre el centro y los estados, el presidente y el Congreso, en una etapa en la que los intereses regionales estructuraban los partidos y los liderazgos parlamentarios. Este ciclo alcanza su periodo de institucionalización con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929. El segundo ciclo que define el autor, de 1934 a 1964, se distingue por la imposición de la hegemonía de un solo partido, que con distintas denominaciones (PNR, PRM, PRI) logró penetrar el conjunto de instituciones hasta consolidar un gobierno indiviso y unitario. El presidencialismo hegemónico se basó en la institucionalización del control electoral, en la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) sobre el Congreso de la Unión y en la neutralización de los poderes regionales, mediante la injerencia presidencial en el nombramiento y remoción de los gobernadores.

Para finalizar, López Lara afirma que el tercer ciclo del presidencialismo tiene como una de sus pautas el progresivo debilitamiento de la presidencia. A partir de 1988, y sobre todo desde 1997, los presidentes han cogobernado en escenarios multipartidistas en diversas arenas institucionales. Fox y Calderón han gobernado bajo un escenario inédito de desconcentración del poder, en el que su partido es minoría tanto en el Congreso de la Unión, en las gubernaturas, en las legislaturas locales como en los gobiernos municipales. Esta circunstancia, afirma el autor, favorece las tendencias democratizadoras de la presidencia, pero también el crecimiento de otros factores de poder ante una institución presidencial débil y limitada en su capacidad de impulsar el cambio político.

Para la construcción de cualquier régimen democrático, una institución central es el poder Legislativo. En el artículo “La dinámica histórica del proceso de formación y consolidación del poder Legislativo en México”, Laura Valencia Escamilla señala que durante la mayor parte del siglo xx y para fines prácticos, el presidente de la República era el único legislador. La ausencia de equilibrios y la total dependencia a la que estaban sujetos los legisladores vinculados al partido del régimen provocaron el abandono de la investigación sobre la actividad legislativa.

En este sentido, la visión que se tiene sobre el poder Legislativo en México es marginal, ya que desde un punto de vista histórico, el Congreso no ha tenido el suficiente peso para ser un ente de análisis y reflexión.

Sin embargo, de acuerdo con la autora, esta situación se ha ido desdibujando en la medida en que la evolución histórica del sistema político mexicano ha empezado a enmendar los desequilibrios y a restituir el papel real del Congreso en la vida del sistema político mexicano.

Actualmente el Congreso es un actor central de las decisiones políticas, económicas y sociales del país. Es por ello que de acuerdo con Laura Valencia, hoy día tiene sentido analizar a la institución legislativa desde una doble mirada: desde la retrospectiva, así como desde la prospectiva, dada la importancia que ha adquirido y que se ha traducido en centralidad. De ahí que el texto de Laura Valencia divida el análisis histórico del poder Legislativo en tres grandes momentos: la formación del diseño constitucional en medio de la inestabilidad política; la etapa de gobiernos unitarios y con ello la marginalidad legislativa; y una tercera etapa de gobiernos divididos que restituye el equilibrio de poderes y con ello el proceso de reinstitucionalización del Congreso mexicano. En esta tercera etapa del rediseño institucional, la autora afirma que en conjunto podemos decir que se han producido variaciones positivas respecto a la competencia sana entre las fuerzas políticas. Sin embargo, los problemas de institucionalidad se ubican en la informalidad de las negociaciones entre los grupos, ya que no existe un sistema formal de coaliciones legislativas y permanece el enfrentamiento entre poderes, lo que refuerza la parálisis legislativa y desmotiva la cooperación Ejecutivo-Legislativo. En opinión de Laura Valencia, el nuevo arreglo institucional es inconcluso e ineficiente.

Como corolario de esta información, es importante insistir en que este libro fue elaborado con una doble intención. Por un lado, contribuir al debate y reflexión crítica de nuestras revoluciones centenarias y, por otro, pensar y construir un mejor futuro del sistema político y la democracia en México.

No podemos cerrar esta introducción sin agradecer al director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, Dr. Alberto Padilla, por el apoyo para la edición del presente volumen. De igual manera, queremos reconocer al Dr. José Luis Cepeda por su entusiasmo, diligencia y profesionalismo dedicados a la publicación de la colección “Pensar el Futuro de México”. Finalmente, es necesario destacar la colaboración y el apoyo de Alejandro Carrillo, Arturo Gálvez y Juan Reyes en la construcción temática de este libro y por la lectura previa de los materiales. A todos ellos nuestro sincero agradecimiento.

## La geopolítica y el federalismo en México

Arturo Gálvez Medrano\*

### INTRODUCCIÓN

A partir del siglo XVIII, la Nueva España experimentó un desarrollo económico extraordinario que se manifestó en obras de infraestructura, arquitectura, ciencia y artes en sus principales localidades. La censura a la literatura proveniente de Europa fue desde los orígenes de la Conquista, pero perduró y se acentuó previo a la revolución de Independencia. De cualquier manera, los libros prohibidos siguieron llegando y constituyeron el asidero ideológico de los principales caudillos de la emancipación y de la intelectualidad mexicana. Después de consumarse la Independencia, ciertos autores nunca dejaron de ser estigmatizados, inhibiéndose la divulgación de sus obras así como su lectura. Por otro lado, quienes construyeron México, por un buen lapso, fueron un pequeño grupo de intelectuales, políticos y patriotas.

El liberalismo ocupó un lugar privilegiado, en tanto que sus planteamientos tenían que ver con las nuevas formas en que las sociedades se organizaban para gobernarse. En el “nuevo mundo”, los espacios en los que se dilataban los Estados nacionales eran inmensos, por lo que la adopción de un régimen federal fue la propuesta más idónea para mantenerlos unidos. Además, de esa manera, se podía respetar una porción considerable de las costumbres de los diversos pueblos, incluidos los que permanecían casi aislados. Pues bien, la facción que logró la emancipación en México

\* Profesor-investigador en el Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco.

siempre estuvo muy cercana a las dos instituciones que tenían presencia nacional: la Iglesia y el Ejército. Desligarse de los intereses de ambas, les llevó casi medio siglo a los mexicanos; por otro lado, su debilidad, a consecuencia de conflictos internos, fue aprovechada por Estados Unidos al apoderarse de poco más de la mitad de su patrimonio territorial, legitimando el despojo mediante un pago disfrazado de un contrato de compraventa. En suma, en este texto se verán algunas de las vicisitudes del arribo de las ideas liberales y la implantación de un régimen federal.

#### VICISITUDES DE LA DIVULGACIÓN DEL PENSAMIENTO LIBERAL

Los intelectuales suelen expresar frases lapidarias que catapultan planteamientos diversos. Éste fue el caso de Alfonso Reyes, cuando dijo: “quien no conoce la historia del siglo XIX mexicano, difícilmente podrá explicarse al México contemporáneo”. Pues bien, para entender cabalmente aquella sentencia de hace poco más de medio siglo, quizá sea conveniente traer a la memoria la información más general que, por elemental, precisa de ponerse en primer plano para cualquier análisis. Hacia 1810, la Nueva España era la colonia española más importante de ultramar en América, y pese a tener una extensión menor al virreinato del Río de la Plata, poseía una numerosa población y sus aportaciones en rentas para la metrópoli eran mayores a las de cualquier otra colonia (Lemoine, 1969:3-4). Su territorio se dilataba en cuatro millones de kilómetros cuadrados –más del doble del territorio en el que actualmente se ensancha la República–, su población sumaba los siete millones de habitantes, sus recursos naturales parecían inagotables, y la extracción minera y los metales preciosos eran altamente apreciados (Lemoine, 1969:3-4).<sup>1</sup>

La riqueza novohispana se reflejaba en algunas de sus ciudades más importantes, tanto en sus edificaciones como en sus expresiones culturales; por ejemplo, cuando Humboldt llegó a la capital novohispana en 1803, escribió en su célebre *Ensayo político sobre el Reino de la Nueva España* lo siguiente:

<sup>1</sup> A modo de ejemplo, se cita que cuando Felipe V mandó pedir con urgencia la cantidad de dos millones de pesos “para los gastos de construcción del Palacio Real de Madrid”, puntualmente le fueron enviados al rey 14 635 015 pesos, fuera de oro acuñado, plata, oro labrado y demás mercaderías.

Ninguna ciudad del Nuevo Mundo, sin exceptuar a las de los Estados Unidos, posee establecimientos científicos tan grandes y sólidos como los de la capital mexicana. Citaré sólo la Escuela de Minas [...] el Jardín Botánico y la Academia de las Nobles Artes.

La Escuela de Minas, posee un laboratorio de química, una colección geológica arreglada según el sistema de Werner, un gabinete de física en el que no sólo hay instrumentos magníficos de Ramsden, de Adams, de Lenoir y de Luis Berthoud, sino modelos ejecutados en esta misma capital con la mayor precisión y las maderas más preciosas del país. En México se ha impreso la mejor obra de mineralógica que posee la literatura española, el *Manual de Oritognacia* dispuesto por Del Rio de acuerdo con los principios de la escuela de Freinberg, en el que se formó el autor. En México se ha publicado la primera traducción de los *Elementos de Química* de Lavoasier. Cito estos hechos aislados, porque nos dan la medida del ardor con que se comienza abrazar el estudio de las ciencias exactas en la capital de la Nueva España (Humboldt, 1978:79-80).

Las autoridades novohispanas brindaron al barón de Humboldt todo género de facilidades para realizar sus investigaciones. Como a ningún otro estudioso, le dieron acceso a información reservada y éste pudo consultar memorias, manuscritos, impresos, planos y estudios cartográficos. Todos esos materiales fueron elaborados por novohispanos, tanto los que se encontraban en el colegio como aquellos resguardados en los archivos administrativos del virreinato. Su información era valiosísima, pues constituía el inventario humano y material de la Nueva España. Humboldt tuvo la genialidad de conjuntarlos y, con la ayuda de los jóvenes más destacados del colegio, copió de aquellos acervos lo más importante en los escasos 14 meses que duró su estancia. Es decir, su genialidad está fuera de duda así como que aprovechó con fidelidad inaudita los estudios novohispanos. Por cierto, en ninguna otra de las regiones que visitó tuvo la oportunidad de elaborar una obra semejante, entre otros motivos, por la inexistencia de análisis tan precisos como los que encontró y revisó en México.

En los 14 meses que Humboldt permaneció en la Nueva España, fueron muy pocos los lugares que conoció por las dificultades que ofrecían los caminos y las limitaciones de los transportes, así como por el poco tiempo del cual disponía en virtud de su dedicación al estudio de gabinete. Así como su obra fue un fiel reflejo de los avances científicos en Nueva España, también representó la audacia indiscutible del ilustre viajero para

presentar ante el mundo la colonia española más importante de ultramar. Conoció y recorrió la mayor parte del territorio novohispano a través de los estudios geográficos, cartográficos, económicos y sociales realizados por la intelectualidad mexicana más destacada. Por cierto, ello no obstó para percatarse cuán orgullosos se sentían los novohispanos de reconocerse como mexicanos. De tal suerte que si los trescientos años de dominación colonial no hubiesen sido suficientes para mantener a la Nueva España como una unidad administrativa, la obra de Humboldt, al paso del tiempo, se convirtió en un referente indiscutible del Estado nacional al que aspiraron consolidar sus mejores hombres y mujeres: ése fue su empeño tan pronto como se consumó la emancipación de México.

En 1779 el obispo electo de Michoacán, Abad y Queipo, gran intelectual y a quien Humboldt agradeció la orientación y valiosa información que le proporcionó a principios del siglo XIX, decía que la población novohispana podía

[...] dividirse en tres clases: españoles, indios y castas. Los españoles comprenden un décimo de la población, y ellos solos tienen casi toda la propiedad y riqueza del reino. Las otras dos clases, que comprenden los nueve décimos, se pueden dividir en dos tercios, los dos de castas y uno de indios puros que se hallan en el mayor abatimiento y degradación. El color, la ignorancia y la miseria de los indios los coloca a una distancia infinita de un español (Abad y Queipo, 1799:61).

Estos importantes datos poco pudieron haber variado hacia 1810, de considerarse que la población sólo alcanzó a duplicarse hasta después de un siglo; o sea, en 1910 sumaban quince millones de almas. Como bien puede suponerse, de aquel universo resulta casi incuantificable cuántos hablaban el castellano y quiénes eran capaces de leerlo y/o escribirlo. Además, en un régimen colonialista, ninguna persona podía sentirse con la obligación moral o social de educar a quienes sentían inferiores o veían como “menores de edad” permanentemente. A esta circunstancia se sobrepondrían muchas personas abocadas al estudio de las ciencias y las artes, pero serían unos cuantos los leídos e instruidos que participaran en política. El testimonio de sus obras deja entrever que no eran indiferentes a los asuntos públicos, pero sí eran ajenos a los intereses de la Iglesia y el Ejército, las instituciones más poderosas y que monopolizaban la actividad pública.

La enseñanza de la lectura y la escritura se impartían separadas y en procesos distintos, por lo cual eran costosas las lecciones y excepcionales las personas que podían aspirar a tales conocimientos. Ahora, por las condiciones de vida en el siglo XIX, dedicar tiempo a tales menesteres fue visto por el común de la gente como oneroso y poco útil. Por lo tanto, quienes aprendían a leer y a escribir eran los que tenían recursos suficientes para sufragar su costo, o bien, aquellos que mostraban habilidades y tuvieran la fortuna de contar con el apoyo de una institución o un mecenas. En estas circunstancias, resulta comprensible cómo fue que después del levantamiento de Hidalgo el 16 de septiembre de 1810, sólo fuera un puñado de hombres y mujeres el que hiciera posible, mediante escritos que se reprodujeron en forma manuscrita e impresos, construir un ideario para la emancipación de México. Algunos de aquellos documentos fundamentales, tan ambiciosos y radicales en su momento, prácticamente fueron sepultados por aquellos que no querían la emancipación. Es decir, el Ejército, el alto clero y los grandes propietarios que promovieron y sostenían a Agustín de Iturbide. De hecho, cuando decidieron detener los enfrentamientos con los insurgentes para pactar la independencia de la Nueva España, tuvieron por objetivo evitar la aplicación de la Constitución de Cádiz y sacudirse el envío de rentas a la otrora metrópoli española. Entonces, preservar el orden establecido convenía a sus intereses, mientras que la reivindicación de los indios, de los desposeídos y analfabetas, nunca se consideró entre sus prioridades.

Durante la época colonial, tanto a impresores como a lectores les fue preciso solicitar un permiso especial en las instancias gubernamentales para realizar tales menesteres. En el primer caso, los empresarios sabían cuáles eran los límites para no transgredir el orden establecido, el cual tenía que ver con los postulados de sometimiento colonial y las directrices trazadas por los preladados de la Iglesia católica. En cuanto a los segundos, el monopolio de la lectura lo detentaron los funcionarios de gobierno, inquisidores y altos ministros eclesiales. En aquel escenario, antes de 1810, Miguel Hidalgo fue sujeto a dos juicios por la Santa Inquisición con motivo de sendas denuncias por realizar lecturas prohibidas, pero nunca pudieron probarle tal acusación. Su domicilio fue revisado para encontrar los títulos de libros prohibidos, pero tras una revisión exhaustiva, nada encontraron. Aunque debe tenerse en cuenta que un libro leído no necesariamente es poseído, pero tampoco un libro poseído necesariamente es leído. Además, uno de sus biógrafos sostiene que si bien estaba

muy lejos de los enciclopedistas, era muy probable que hubiese leído a Rousseau y el *Código napoleónico* (Herrejón, 1986:34-35). Pues bien, ambos estaban proscritos y perseguidos por los inquisidores, quienes descalificaban a sus autores como “raza de filósofos, hombres de espíritu corrompido, que bajo el especioso título de defensores de la libertad, maquinan realmente contra ella, destruyendo de esta suerte el orden político y social, y la jerarquía de la religión cristiana (De Flores, 1815). Aquellas sentencias eran de temerse y efectivas para disuadir la lectura; por su parte, a menos de cuatro años del fusilamiento de Hidalgo, José María Morelos con base en ellas no sólo ya había construido un ideario, sino que ya se había elaborado la Constitución de Apatzingán.

En la clasificación de libros prohibidos, como es de suponerse, se incluían las cinco obras que se publicaron entre los siglos XVI y XVIII y transformaron el pensamiento político moderno. En ese orden, estaban señalados: *El príncipe* de Maquiavelo, el *Leviatán* de Hobbes, el segundo *Ensayo sobre el gobierno civil* de Locke; el *Espíritu de las leyes* de Montesquieu, y *El contrato social* de Rousseau (Gaos, 1983:245). A todos estos autores, los edictos inquisitoriales prohibicionistas los señalaban como “charlatanes que se han erigido en maestros de la mentira”, o “doctores de pestilenciales doctrinas”. Esos epítetos perdurarían por mucho tiempo, incluso años después de haberse consumado la Independencia. Es decir, bajo la creencia de que atentaban contra los valores más sagrados de la religión católica y la jerarquía eclesiástica, estas lecturas siguieron siendo estigmatizadas. Tampoco fueron prohibidas, pero quienes las leían abiertamente fueron señalados como herejes y rebeldes potenciales. No podía ser de otra manera, dado que el contenido de tales textos subvertía un orden establecido por la alta oficialidad del Ejército y la jerarquía eclesiástica, todos ellos grandes personajes de las únicas instituciones con presencia en toda la nación. En ese sentido, tanto para los personeros de los gobiernos y el naciente Estado, así como para los grandes propietarios y dueños de las más grandes fortunas, todos ellos conocedores de tales textos, fue prioritario “no desunir lo unido, sino mantener ligado lo que estaba desunido” (Reyes, 1972:83). Tenían conocimiento de cómo organizar políticamente el país mediante esos textos, pero actuaban como si no tuvieran interés de enterar al vulgo que las cosas habían cambiado, que tenían nuevas obligaciones pero también muchos más derechos. Por último, tampoco se empeñaron en borrar la estigmatización de la que fueron objeto tales escritos y que fue decisiva para inhibir su reproducción y lectura.

En consecuencia, serían pocos los intelectuales que desde los postulados teóricos del liberalismo, en el terreno de la política, trazaran los senderos por donde habría de caminar el país. El extremo de aquella situación sería el lapso que transcurre entre las dos primeras constituciones que rigieron la nación, porque a pesar de los tantos planteamientos que se realizaron para mejorar la salud pública, hay quienes distinguen a sólo una o dos figuras (Hale, 1982).<sup>2</sup> Por cierto, había unos más ortodoxos que otros, pero la mayor parte bordaba en los ribetes de los propósitos esenciales de las libertades que se plantearon las revoluciones burguesas. Así puede probarse en sus documentos fundamentales, como la Constitución de Apatzingán, pese a no haber tenido aplicación práctica porque fue sancionada en octubre de 1814, durante plena revolución de Independencia. Lo mismo que en las constituciones de 1824 y 1857; estas últimas, que sí tuvieron observancia y rigieron la nación, se caracterizaron por declarar a México como república. Por otro lado, los representantes de sus principales provincias aceptaron ceder parte de su soberanía y mantenerse juntos mediante un pacto de unión, organizándose en una federación. Sin embargo, discrepaban en uno de los preceptos más representativos del pensamiento liberal: la tolerancia religiosa. Esto era comprensible en la Constitución de 1824, en la que nadie se atrevía a modificar un factor inigualable de unión cultural en el vasto territorio, y tampoco desafiar la jerarquía eclesiástica que cogobernó con eficiencia durante trescientos años con las políticas colonialistas. En la Carta Magna de 1857 que surgió a raíz de una revolución, se hizo caso omiso de que la Iglesia era un obstáculo para la modernización económica, particularmente por ser una gran propietaria de grandes extensiones de tierras ociosas. Con éstas, se valía para ejercer la usura bajo el pretexto del financiamiento a particulares, que les ofrecía para sus faenas del campo. Entonces, por mantener los privilegios a militares y clérigos, estalló una nueva guerra que se prolongó tres años, y durante la conflagración, se expidieron las leyes para nacionalizar las tierras del clero, y otra para declarar la tolerancia religiosa

<sup>2</sup> Un ejemplo puede ser el título del libro de Charles Hale, *El liberalismo mexicano en la época de Mora*, México, Siglo XXI, 1982. No analiza el pensamiento de José María Luis Mora, por el contrario, aborda los planteamientos de aquel periodo, pero no deja de destacar la fuerza y brillantez con que lo hiciera aquel hombre. En contraparte está la obra de Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo en México*, México, FCE, 1988, en donde aborda, a lo largo de tres gruesos volúmenes, el liberalismo del siglo XIX.

y establecer la igualdad sin excepción de todos los ciudadanos ante la ley (Gálvez, 2000:243-259).<sup>3</sup>

Debe tenerse en cuenta que no obstante la pobreza y el analfabetismo en que permaneció la mayor parte de la población, había expresiones en la ciencia, las artes y las letras que demostraban la fuerza de esos pequeños grupos que, desde diversas localidades, hacían ver el potencial intelectual de México. Con anterioridad, hubo circunstancias que así lo evidenciaban; quizá el caso más célebre fue el de Juan José Eguiara y Eguren, quien, animado por un grupo de intelectuales novohispanos, a finales del siglo XVIII decidió realizar la obra titulada Biblioteca Mexicana. El objetivo de esa investigación tuvo su origen en dar respuesta a una expresión del deán de Alicante, España, pues trascendió en una nota periodística que desanimaba a uno de sus alumnos a embarcarse a América por la barbarie en la que aquí se vivía. Para mostrar la gran producción libresca en la Nueva España, se dio a la tarea de elaborar una amplia bibliografía “en latín para demostrar a los ignaros críticos de América que escribían en latín, que aquí los criollos conocían la lengua de Virgilio y la dominaban a la perfección” (De la Torre, 1998:xxxiv). A pesar de que sólo escribió dos volúmenes y el segundo quedó inconcluso, esto fue suficiente para hacer notar que

[...] el caudal fue enorme por su valor y cantidad, que integra la Biblioteca Mexicana, representa el primer gran inventario de la cultura nacional [...] y realizado a través de la minuciosa investigación, de muchos años de búsqueda en archivos, bibliotecas y lectura cuidadosa y selectiva de amplísima bibliografía (De la Torre, 1998:xxxiv).

El caso de Eguiara y Eguren bien puede compararse con la grata impresión que plasmó Humboldt en su ensayo respecto al colegio Real de Minas. O bien, otro caso, que sería excepcional, fue el de la generación de la Reforma, ya que una reserva importante de intelectuales se involucró en los problemas de la vida nacional y el resultado fue inmejorable, porque dignificaron la política y transformaron el país. A partir de 1867, después de la restauración de la República, pese al atraso de la nación,

<sup>3</sup> Véase Arturo Gálvez Medrano (investigación y textos), *Ideario del liberalismo*, México, Varia Gráfica y Comunicación, 2000, pp. 243-259.

aunque tuvo un crecimiento moderado en el número de escuelas, se hizo posible que accediera un mayor número de gente a la educación formal. Nada que pudiera celebrarse, pero que permitió seguir nutriendo a la inteligencia mexicana. Incluso muchos de los inversionistas extranjeros privilegiaban la contratación de sus connacionales sólo por motivos estratégicos, porque ellos mismos evidenciaban la gran capacidad y la competencia de los profesionales mexicanos.

Por cierto, tras la derrota al pretendido imperio de Maximiliano y después de restaurarse la República, comenzaron a plantearse las ideas centrales de Augusto Comte y su propuesta filosófica positivista. Gabino Barreda, alumno de aquel intelectual francés, fue quien el 16 de septiembre de 1867 pronunció el discurso para celebrar el inicio de la revolución de Independencia, en el cual hizo referencia a algunos de los motivos del atraso nacional. Entre éstos, evidenciaba a la Iglesia católica y al Ejército como obstáculos para el desarrollo. Es decir, ponía al Estado como un instrumento de la reforma y proponía como divisa para mejorar el país el lema de “Libertad, Orden y Progreso”. Sólo cambió la primera palabra del lema original del positivismo de “Amor” por el de “Libertad”, para conciliarlo con el liberalismo. Con el arribo de Porfirio Díaz a la presidencia en 1876, se asumió el positivismo desde el punto de vista ideológico tanto para legitimar la permanencia de Díaz en el poder como para impulsar la educación y la procuración del desarrollo económico. Bajo el postulado de que la selección de los naturales era aplicable a las sociedad, se justificó la injusticia social; al paso de los años, ante el anquilosamiento de la dictadura de Porfirio Díaz, los precursores intelectuales de la Revolución también hicieron planteamientos radicales del pensamiento liberal, nutridos por las luchas obreras europeas así como por la literatura socialista y anarquista que circulaba en el país. De ahí la virulencia con la que fueron perseguidos los liberales exaltados, porque si con anterioridad fueron acusados de herejes, en el Porfiriato fueron perseguidos por socialistas.

#### EL TERRITORIO MEXICANO, EL FEDERALISMO Y SUS RIESGOS

En cuanto a la organización espacial de la naciente República, resulta evidente la influencia de Rousseau, en particular con su propuesta de crear gobiernos para ciudades pequeñas. Es el mismo caso para la Cons-

titución de Apatzingan<sup>4</sup> y para la de 1824, aunque también fue patente la presencia de Montesquieu y la influencia de la experiencia norteamericana de darle un sesgo a la analogía entre el pacto federal y el pacto social, no se habla de sociedades enteras o vastos territorios, sino de los individuos, como unidades de las masas sociales. Por otro lado, los planteamientos entre federalistas y centralistas, en el fondo, partían de la misma preocupación y pretendían el mismo objetivo: mantener unidas todas las provincias de la otrora unidad administrativa colonial novohispana. Así, por ejemplo, en la Constitución de 1824 el territorio quedó dividido en 20 estados y tres territorios, incluida Chiapas que en septiembre de ese año se había separado de Guatemala para incorporarse a México (O’Gorman, 1979:55-62).<sup>5</sup> Es decir, preservar el patrimonio territorial heredado al México independiente fue una obsesión. Por ello, cuando la invasión norteamericana derrotó al Ejército mexicano en 1847 y obligó al gobierno interino a ceder “en venta” más de la mitad del territorio, resultó traumático para las personas que fueron conscientes de tal despojo. Entonces, el Tratado de Guadalupe-Hidalgo de 1848 no sólo fue el documento con el cual se legitimó aquella acción tan alevosa, sino también el detonador para que emergiera una nueva generación de políticos sin más pretensiones que las de reivindicar y redimensionar los cargos públicos que ocuparon, por modestos que fueran. Ése fue el motivo por el cual pudieron autodenominarse “puros”, porque se sentían limpios de toda mancha de las viejas formas de hacer política. Ésos eran los antecedentes de quienes así se mostraban y posteriormente asumirían la responsabilidad de reformar al país.

Uno de los orígenes de esa pérdida territorial tuvo que ver con la división de la sociedad en dos partidos: liberales y conservadores. Pese a que este último término apareció por primera ocasión en México en el perí-

<sup>4</sup> Sin que exista una explicación convincente, en la Constitución de Apatzingan sólo consideraron 17 entidades, dejando de lado la división política de la Colonia. Las partes que dejaban fuera eran Texas, Nuevo México, Nuevo Santander y las Californias.

<sup>5</sup> Las entidades reconocidas como integrantes de la República eran: Chiapas, Chihuahua, Coahuila con Tejas, Durango, Guanajuato, Interno de Occidente (Sonora y Sinaloa), México, Michoacán, Nuevo León, Oajaca, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas (antes Santander), Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Xalisco, Yucatán y Zacatecas (De los). Los territorios eran: las Californias (Alta y Baja, o Nueva y Antigua), el Partido de Colima (sin el pueblo de Tonila) y Nuevo México. Véase Edmundo O’Gorman, *Historia de las divisiones territoriales de México*, México, Porrúa, 1979, pp. 55-62.

dico *El Tiempo* de Lucas Alamán, ya desde antes se manifestaban dichas posiciones antagónicas. En el número de presentación de esta publicación, que apareció el 24 de enero de 1846, se proclamó que “nuestros principios son esencialmente ‘conservadores’”, pero el término no se generalizó hasta la aparición de *El Universal* en noviembre de 1848. Alamán, para llegar a ese punto, recuperó la historia para demostrar que para preservar el orden establecido lo más parecido al que prevaleció antes de la Independencia, era imprescindible que se recuperara el país y creciera la economía. Así también, en contraposición al federalismo, el cual se conceptualizaba como sinónimo de dispersión y anarquía, se pensó que el gobierno debía centralizar las funciones administrativas, como sucedió en la época colonial. En ese sentido, se pronunció una República Centralista en 1836 y, en principio, se expidió la Constitución de las Siete Leyes. Los estados, con facultades muy limitadas, pasaron a llamarse Departamentos; mientras que los poderes Legislativo y Judicial prácticamente quedaron nulificados. La reincidencia de aquella disputa se sucedió en 1843, cuando los liberales ganaron más escaños y propugnaron volver al federalismo, para lo cual dieron a conocer en 1846 las Bases de la Organización Política de la República Mexicana (Hale, 1982:23-25). Cuando más subía de tono esa confrontación, la invasión de las tropas norteamericanas avanzaba casi sin resistencia. Tras la derrota, una y otra parte se culpaban, pero los conservadores empujaron con más fuerza el establecimiento de una monarquía católica y europea que detuviera el avance del protestantismo norteamericano.

Con la revolución de Ayutla, que inició un puñado de hombres en marzo de 1854 bajo un plan del mismo nombre y que luego modificó Ignacio Comonfort en Acapulco, comenzó una serie de cambios profundos en el país entre 1857 y 1867, y bien puede denominársele a ese lapso como “la gran década nacional” (Galindo, 1987).<sup>6</sup> La experiencia de la pérdida de más de la mitad del territorio nacional ante Estados Unidos y el regreso de Antonio López de Santa Anna con patrocinio de los conservadores, hicieron temer a un gran número de mexicanos. Muchos de ellos, seguramente, tenían fresco el recuerdo de aquel personaje que, siendo aún presidente, en plena invasión norteamericana, huyó en 1847 camino a Veracruz y casi se cruzó con las tropas yanquis cuando avanzaban

<sup>6</sup> A lo largo de tres volúmenes, este autor relata con detalle los acontecimientos más relevantes, secuelas de la revolución de Ayutla y la Constitución de 1857.

hacia la ciudad de México. Era un hecho: la situación de la nación era tan delicada que ninguno de los viejos liberales o conservadores se animó a asumir el riesgo de dirigir los destinos del país. Con 24 años, el joven e influyente periodista Francisco Zarco escribió en una de sus editoriales en el periódico *El Siglo XIX*:

En México existe vivo y poderoso el espíritu de nacionalidad e independencia; no hay anexionistas: el primer deseo de todos los partidos por varias que sean sus pretensiones es conservar la nacionalidad mexicana [...] Esa guerra [la de 1847] ha dejado profundos resentimientos que jamás podrían olvidarse. Conocen los mexicanos la necesidad de la paz; pero nunca podrán borrarse de su memoria la injusticia, la mala fe y el espíritu de usurpación con que se condujeron los Estados Unidos (Gálvez, 1982:235).

El escrito de Zarco parecía exorcizar las ansias expansionistas y anexionistas de dentro y fuera del país, pues una y otra idea había cobrado fuerza, aunque en menor medida al encendido nacionalismo que fluía en amplios sectores de la población mexicana.

En aquel escenario se sucedieron varias invasiones de filibusteros que desembarcaron en Baja California, Sonora y otros puntos de la República con el propósito de apoderarse de una porción del territorio mexicano. Todas esas expediciones fueron patrocinadas por empresarios norteamericanos, pero las más célebres fueron las de James Walker y Rousset de Boulbon (Gálvez, 1993:23). Sin embargo, de nueva cuenta, el único acto de expansionismo exitoso fue el de Estados Unidos, el que pudo concretarse cuando López de Santa Anna aceptó venderles el territorio de La Mesilla en diciembre 1853, al norte de Sonora y Chihuahua. Se decía que el embajador estadounidense, James Gadsden, le planteó que construirían un ferrocarril que correría por la frontera y necesitaban que les vendieran esa porción territorial, o bien, la tomarían. El argumento fue más que persuasivo y López de Santa Anna aceptó, pues la oferta ascendía a siete millones de pesos y negarse implicaría otra invasión. Su extensión, según se calculó, era semejante a Chiapas y Puebla juntos (Gastón, 1965:256). La inconciencia, el desconocimiento y la ignorancia de las verdaderas dimensiones del territorio llegaban al absurdo: “¿Cómo podían imaginar el territorio nacional ocho millones de mexicanos?...”.

Plena de sentido ha quedado la anécdota que relata Antonio García Cubas cuando presenta a Antonio López de Santa Anna su gran mapa, la Carta de la República: El omnipotente personaje examinó con detenimiento la carta que se le presentó, y al observar en ella la grande extensión del territorio que injustamente nos arrebataron nuestros vecinos, dijo no sé qué palabras llenas de amargura, lo que no dejó de causarme grande extrañeza pues advertí que antes de la presentación de aquella carta, no se tenía la menor idea de la importancia del territorio perdido (Zertuche, 1982:XXIX).

Esto venía a demostrar, por un lado, que aquellos viejos políticos en poco o nada reparaban frente a cuestiones tan trascendentales; la abstracción de México en los planos de Humboldt y la riqueza promisoría de su territorio, que a su vez fue el referente de la nación al cual aspiraron políticos e intelectuales para construir como morada de los mexicanos, parecía desdibujarse en sus manos. Sin embargo, visto desde el lado del expansionismo norteamericano, cuando el barón austriaco fue a Estados Unidos y le mostró al presidente Jefferson parte de las riquezas del territorio mexicano, despertó en éste un interés mayor por ensanchar sus dominios más al sur. Un eminente historiador diría:

Los pobres dibujantes y jóvenes alumnos de Minería jamás pudieron sospechar para quienes habían ¡ay! gratuitamente trabajado; los informadores novohispanos y sudamericanos de Humboldt tampoco pudieron saber a quienes habían realmente informado: lo cierto fue que las primeras reclamaciones, primero contra España y posteriormente contra México comenzaron a tomar cuerpo en aquellas interesadas vacaciones que le brindó Jefferson a su admirador Humboldt: que la hospitalidad obliga [...] Jefferson quería más y mejores datos, pues tenía que informar al Congreso sobre la compra y extensión de la Louisiana y tenían él y sus consejeros que proyectar sus planes expansivos hacia el sur y el oeste sobre una base cartográfica científica... (Humboldt/Ortega, 1978:xvii).<sup>7</sup>

Es decir, después de la debacle que significó la pérdida de una parte considerable del patrimonio territorial ante Estados Unidos, no sólo debía reorganizarse internamente la nación en lo político con su nueva faz,

<sup>7</sup> El trabajo de Juan A. Ortega y Medina, “Estudio preliminar, revisión del texto, cotejos, notas y anexos de Alejandro de Humboldt”, en... *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*, México, Porrúa, 1978, p. XVII, es muy riguroso y crítico. Hay, sin embargo, autores posteriores incapaces de discutirlo que desmienten lo dicho en ese estudio.

sino también resistir el acecho de las grandes potencias, desde donde se seguían financiando empresas de piratería en la búsqueda de nuevos enclaves coloniales.

El temor de que la República se convirtiera en pequeñas repúblicas lo tenían mucho más claro los liberales, casi todos ellos identificados con la organización federal, a sabiendas de que la parte de soberanía cedida a las provincias en el pacto de unión era un riesgo, aunque fuese mucho menor de lo que podía establecerse en una confederación. Así, podrían traerse a la memoria algunos ejemplos, como el de Chiapas, que fue una provincia guatemalteca y en un momento dado podría decidir ser independiente o regresar a su antiguo origen. Honduras Británicas, actualmente Belice, bajo el dominio de la corona inglesa amenazaba con expandir su territorio a Yucatán; entre tanto, alentaban la “guerra de castas” vendiéndoles armas a los indios mayas. O bien, el caso del noreste del país, en donde se hablaba de la existencia de un movimiento separatista que pretendía crear la “República de la Sierra Madre”. Así surgió el Ejército Restaurador de la Libertad, creado y dirigido por Santiago Vidaurri en Nuevo León: aunque tuviese una filiación liberal y expresara planteamientos extremadamente radicales, cuando decidió pasar por encima del Congreso Constituyente de 1856 al anexarse Coahuila y formar una sola entidad federativa, surgieron expresiones que lo condenaron como separatista (Gálvez, 1993).<sup>8</sup> Fue Vidaurri precisamente el mejor ejemplo de los riesgos del federalismo, pues confrontó militarmente al gobierno federal (tanto el de Juan Álvarez como los de Ignacio Comonfort y Benito Juárez) con motivo de mantener el control y rentas de las aduanas coahuilense y tamaulipeca, so pretexto de defender la frontera nororiental de los ataques filibusteros. Finalmente, cuando persistió en aquella actitud y la defensa nacional reclamaba recursos para repeler la intervención francesa, la ruptura con el gobierno juarista fue inminente. El cacique nuevoleonés evitó, como fue su propósito, que la guerra llegara a Monterrey y destruyera la infraestructura que poseía, pero él terminó por reconocer a Maximiliano como emperador y se asumió como su asesor, pese a que luego ése fuera el motivo de su fusilamiento al derrotarse el pretendido imperio.

<sup>8</sup> En el texto de Arturo Gálvez, previamente citado, se plantean algunas de las vicisitudes del federalismo, en particular las del noreste de la República y el caso de Nuevo León y Coahuila.

Pues bien, Vidaurri es un caso representativo del periodo de la Reforma, por la importancia de Nuevo León y las rentas de las aduanas que controlaba. Sin embargo, hubo otros casos más, como el de Manuel Lozada en el séptimo cantón de Jalisco (actualmente Nayarit), quien mostró reticencia a cooperar con el gobierno federal durante la intervención francesa y reconocer a Maximiliano como emperador. Sin embargo, Lozada se hizo célebre porque nunca fue enjuiciado por tal motivo, y conservó muchos años más su liderazgo entre los indios coras y sus demandas agrarias. Por otro lado, pese a ser protector de contrabandistas en el puerto de San Blas, no podía compararse con Tampico o Nuevo Laredo. Ahora era una realidad que por la escasa población con que contaban, muchas entidades federativas tenían pocas posibilidades de subsistir con autonomía mientras no fueran apoyadas por alguna potencia extranjera y remitirse a probarlo sería un desafío. La doctrina Monroe fue también un disuasivo para las ansias de los países europeos, no obstante la coyuntura que se dio con la intervención francesa, la cual coincidió con la guerra de secesión en América del Norte. Lucas Alamán, uno de los conservadores más destacados, después de la experiencia de Texas, decía que Estados Unidos promovía independencias como la texana, para después convertirla en su protectorado o asimilar esos territorios como propios. El joven Francisco Zarco, desde otro mirador, tan influyente con sus notas periodísticas en *El Siglo XIX* porque se reproducían en otros periódicos de la provincia, hacía la advertencia del riesgo permanente en que estaba la República de quedar fragmentada, como sucedió con Centroamérica (Gálvez, 1993:58).

Con todas esas consideraciones, los diputados constituyentes de 1856 debatieron la división geopolítica de la República. Aquellas disputas no estuvieron exentas de los personeros que promovían los intereses caciquiles regionales. La caprichosa geografía que dividía de manera natural al país servía a tales propósitos, pese a que fuera ajena a los límites establecidos por los gobiernos de las entidades federativas. Por cierto, un punto que fue relevante y abordó un gran número de congresistas fue la remoción del asiento de los poderes federales de la ciudad de México. La Comisión de División Territorial presentó cuatro proposiciones para llevar a cabo la mudanza, de las cuales las dos primeras eran esenciales:

La ciudad de Aguascalientes, con un radio de una legua, formaría el Distrito Federal que serviría de residencia a los supremos poderes de la nación [...] Cuando se establezca allí el Distrito Federal, las demás

poblaciones que hoy forman el estado de Aguascalientes, se reunirán a los estados limítrofes que elijan, previa la aprobación del Soberano Congreso General (Zarco, 1957:1115).<sup>9</sup>

Entre los muchos argumentos que se vertieron al respecto, prevaleció una preocupación en cuanto a la sede: la ciudad de México tenía muchos distractores para los diputados y éstos estaban propensos a ocuparse de menesteres ajenos a su ministerio. Después de largas deliberaciones, sin argumentos sólidos y objetivos, la otrora Tenochtitlan seguiría siendo la capital de la República. Dicho sea de paso, a diferencia de muchos otros Estados nacionales en el mundo que se edificaron cercanos al mar, el de México se estableció tierra adentro por la insalubridad de Veracruz y porque durante ocho meses al año se corría el riesgo de contraer el “vómito prieto”; por otro lado, los conquistadores españoles decidieron crear una metrópoli tan esplendorosa como la indígena que destruyeron y construir una España nueva y hermosa.

Para la elaboración de la nueva Constitución, por primera ocasión quedaban fuera los territorios perdidos en 1848: Texas, Nuevo México y la Alta California, así como La Mesilla. Por cierto, la ignorancia de la geografía no fue privativa de Santa Anna: la comisión encargada de analizar la división política fue instalada en el verano de 1856. No obstante que la decisión para integrar cada grupo de trabajo se realizó bajo un perfil de idoneidad, en su primera propuesta omitieron los estados de Oaxaca y Puebla (O’Gorman, 1979:132-133). Finalmente, tras la deliberación, en el Apartado v de los Estados de la Federación fueron considerados 24 estados, a saber: Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el territorio de Baja California (O’Gorman, 1979:133). Sin una justificación convincente y al margen de la ley, dejaron de mencionar el Distrito Federal y, en su lugar, se incluyó el Estado del Valle de México. La configuración geopolítica de la República tomaba una nueva forma, pero quedaba pendiente el establecimiento de los límites. Fueron los moderados quienes dominaron la compo-

<sup>9</sup> Fueron varios los debates que quedaron registrados en las diversas obras de Francisco Zarco, aunque para el caso se cita la *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1957, p. 1115.

sición del Congreso, motivo por el cual su expedición se hizo *en nombre de Dios y con la autoridad del pueblo mexicano*. No obstante sus limitaciones, aquella Carta Magna significaba el triunfo del liberalismo y de su organización federada. Si se comparaba la densidad poblacional con el territorio, seguía siendo un espacio enorme, y el federalismo era la única forma de darles a las comunidades aisladas un margen de autonomía.

Previo a la intervención francesa, los conflictos sociales se habían incrementado en algunas regiones, por lo que mediante un decreto del 7 de junio de 1862 se crearon algunos distritos militares en el Estado de México. Dos de ellos, al restaurarse la República, fueron erigidos como entidades federativas: el 15 de enero de 1869, el de Hidalgo; luego, el 16 de abril del mismo año, el de Morelos (O’Gorman, 1979:140). De igual forma, surgió Campeche como estado el 29 de abril de 1863; y restablecida la paz, fue revocada la decisión de Santiago Vidaurri, y separada Coahuila de Nuevo León. Por otro lado, mucho tiempo después, derivados de largas conversaciones diplomáticas, se dieron pasos decisivos para que México y Guatemala arreglaran definitivamente sus límites territoriales. El principio de aquellos arreglos consistió en crear comisiones para establecer la línea divisoria y que los guatemaltecos desistieran de reclamar derechos sobre Chiapas y en particular del distrito del Soconusco. Tras cinco años de trabajos, el primero de mayo de 1883 ambas repúblicas finiquitaron los trabajos y de conformidad. En diciembre de 1884 se reconoció el Séptimo Cantón de Jalisco como territorio de Tepic; mientras que en noviembre de 1902 se erigió el territorio de Quintana Roo. Este último caso, precisa mencionarse, fue derivado de la presión inglesa para establecer la línea divisoria con Honduras Británicas. De esa forma, la administración de Porfirio Díaz cedió una porción mínima de territorio nacional a favor de Belice, pero detuvo la venta ilegal de armas a los indios mayas y bajó la tensión a la “guerra de castas” (O’Gorman, 1979:140-142).<sup>10</sup>

Con la restauración de la República en 1867 comenzaron los trabajos de la reconstrucción nacional con recursos muy limitados, pero los problemas derivados de la guerra, como el bandidaje y la inseguridad en los caminos, dificultaban un avance más acelerado de la economía. Cuando

<sup>10</sup> Véase también, tanto para la división territorial como para el conflicto de la “guerra de castas” en Yucatán, Arturo Gálvez M., “Prolegómenos de la...”, en Zertuche Muñoz, Fernando (coord.), *El territorio mexicano*, 2 tomos, México, Instituto Mexicano del Seguro Social, 1982, *op. cit.*

Porfirio Díaz arribó al poder en 1876, tuvo elementos y pretextos para establecer un orden dictatorial, y lo logró porque los resultados que ofreció fueron tangibles y rápidos. Esto le valió elogios y estuvo en condiciones de garantizar la seguridad en los caminos y restablecer la confianza de propios y extraños. Otro de sus propósitos fue restablecer las relaciones diplomáticas con Inglaterra y Francia, e incrementar la actividad comercial con Estados Unidos, de tal suerte que logró crear un país anfitrión de grandes inversiones. Tal fue el caso de los ferrocarriles, que sin duda coadyuvaron a la integración nacional, pese a que la traza de las líneas férreas corrían de los centros de producción a los principales puertos marítimos o terrestres. Las medidas extremas para preservar el orden, privilegiar las negociaciones diplomáticas y las grandes facilidades legales otorgadas a inversionistas extranjeros fueron decisivas para que México no siguiera siendo un objetivo más de filibusteros. En lo sucesivo, los piratas vestirían de *smoking* y *frac*, cobijados bajo el manto de la legalidad facilitado por el poder dictatorial. De ahí que el estallido social de 1910 se incubaría con la fuerza del nacionalismo inherente a uno de principios originales del liberalismo en las revoluciones burguesas.

No obstante el férreo control que ejerció la dictadura para mantener bajo su poder las rentas de todas las aduanas, el caciquismo pervivió a instancias del federalismo y a conveniencia de la dictadura. Es decir, todos aquellos hombres fuertes regionales, mientras actuaran en comunión con los intereses del régimen y su ideología, serían favorecidos y sostenidos por el dictador. Por otro lado, en lo social, aquellos personajes que se organizaran para denunciar cualquier agravio o manifestar sus demandas, serían considerados contrarios a la dictadura. Incluso aquellos que lo hacían desde los principios de la Constitución o los postulados más ortodoxos a la doctrina liberal fueron declarados como opositores o comunistas. Célebre se hizo aquel episodio, en el último cuarto del siglo XIX, cuando tras una huelga de la fábrica textil queretana Hércules, en un boletín se preguntaban los trabajadores y, entre otras cosas, cuestionaban:

¿Somos comunistas cuando apoyados en la ley pedimos que no nos destruyan nuestros hogares? [...] ¿Somos comunistas cuando denunciamos el punible abuso de que el jornalero se le paga su miserable salario por la tercera parte del que se le señala, haciendo por fuerza que reciba a precios exorbitantes efectos que a veces no necesita, robándole de este modo el

sustento de su familia? ¿Somos, en fin, comunistas, cuando proclamamos la igualdad ante la Ley?

Si éste es el comunismo, ¡viva una y mil veces! (De la Torre, 1974:367-368).<sup>11</sup>

En suma, no obstante los riesgos que vivió la organización federal, cuando tuvo expresiones mediante las cuales exigía la porción de soberanía que le correspondía, de no convenirle al gobierno general en turno, era tachada de separatista. De ahí la entronización de liderazgos caciquiles que no se identificaban o se comprometían con su gente y sus problemas, sino con el presidente en funciones. Por otro lado, la demanda de reivindicaciones sociales mínimas, desde la perspectiva de los campesinos, jornaleros u obreros, fueron reprimidas con brutalidad. Tal fue el caso de los supuestos sublevados lerdistas que detuvo en 1879 el gobernador de Veracruz, Luis Mier y Terán, y Díaz le ordenó “Mátelos en caliente”. Asimismo, las protestas espontáneas de trabajadores para obtener mejores condiciones laborales nunca fueron aceptadas al margen de movimientos socialistas o anarquistas como los que se sucedían en Europa. Los planteamientos más ortodoxos e inherentes a cualquier régimen liberal siempre fueron estigmatizados: en un tiempo por ser “ideas herejes” y a fines del siglo XIX por ser “comunistas”.

## BIBLIOGRAFÍA

- Flores, Manuel de, *Edicto del inquisidor apostólico contra la herética pravedad y apostasía en la ciudad de México, Estados y Provincias de esta Nueva España, Guatemala, Nicaragua, Islas Filipinas, sus Distritos y Jurisdicciones por autoridad apostólica, Real y ordinaria*, Ciudad de México, 8 de julio de 1815, Centro de Estudios de Historia de México Condumex.
- Galindo y Galindo, Miguel, *La gran década nacional, 1857-1867*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987.
- Gaos, José, *Historia de nuestra idea del mundo* (Andrés Lira, Nota sobre la edición), México, El Colegio de México, 1983.

<sup>11</sup> Existen otros textos, incluso una carta de Díaz en la cual ordena la persecución de los obreros, por tratarse de comunistas. Muy semejante a la citada en *El hijo del trabajo*, 15 de abril de 1877. Citado en Ernesto de la Torre Villar *et al.*, *Historia documental de México*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Históricas, 1974, pp. 367-368.

- Hale, Charles. *El liberalismo en la época de Mora, 1821-1853*, México, Siglo XXI, 1982.
- Herreron Peredo, Carlos (Ensayo, selección y notas), *Hidalgo. Razones de la insurgencia y biografía documental*, México, Secretaría de Educación Pública, 1986.
- Humboldt, Alejandro de, *Ensayo político de la Nueva España*, México, Porrúa, 1978.
- Gálvez Medrano, Arturo, *Gobierno general y poder regional. El caso de Nuevo León y Coahuila, 1855-1864*, Monterrey, Archivo General del Estado de Nuevo León, 1993.
- \_\_\_\_ (Introducción, cédulas e investigación), *Ideario del liberalismo*, México, Secretaría de Gobernación, 2000.
- Lemoine Villicaña, Ernesto, “Itinerario geográfico y revolucionario del padre Hidalgo”, *Artes de México*, núm. 122, año XVI, México, 1969.
- O’Gorman, Edmundo, *Historia de las divisiones territoriales en México*, México, Porrúa, 1979.
- Ortega y Medina, Juan A. (Estudio preliminar), en Alejandro de Humboldt, *Ensayo político de la Nueva España*, México, Porrúa, 1978.
- Queipo, Abad y, “La población novohispana en 1799”, en Álvaro Matute (Introducción y compilación), *Antología. México en el siglo XIX. Fuentes e interpretaciones históricas*, México, UNAM, 1973 (Lecturas universitarias núm. 12).
- Reyes Heróles, Jesús, *La historia y la acción. La Revolución y el desarrollo político en México*, España, Gráficas Benzal, 1972.
- \_\_\_\_, *El liberalismo mexicano*, 3 tomos, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.
- Torre Villar, Ernesto de la, *et al.*, *Historia documental de México*, t. II, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Históricas, 1974.
- Torre Villar, Ernesto de la, *Juan José Eguíara y Eguren. Historia de los sabios novohispanos*, México, UNAM, 1988 (Biblioteca del estudiante universitario núm. 125).
- Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1957.
- Zertuche Muñoz, Fernando (coord.), *El territorio mexicano*, 2 tomos, México, Instituto Mexicano del Seguro Social, 1982.

# Federalismo, independencia y revolución

Ernesto Soto Reyes Garmendia\*

## INTRODUCCIÓN

Un elemento fundador de la identidad política y social de México es la epopeya por establecer un régimen de gobierno federal que garantizara simultáneamente la unidad nacional respetando las particularidades de los estados, regiones y municipios que la conforman. En este proceso fundacional destacan dos componentes: el federalismo político y el federalismo fiscal. Este trabajo nos introduce en un recuento histórico acerca de estos dos elementos sobre los que reposa el andamiaje institucional de México, a doscientos años de su Independencia y cien de la Revolución.

## EL FEDERALISMO COMO RÉGIMEN DE GOBIERNO

Etimológicamente, el vocablo *federal* proviene del latín *foedus-oris*: ‘pacto’, ‘alianza’, y hace referencia a la distribución funcional y territorial del poder. La práctica del federalismo se remonta a la antigüedad grecolatina, siendo las ligas entre las ciudades en los *foedus*, para formar las *Koina* o las *Sympolities*, su antecedente más remoto. Estos tratados entre ciudades se realizaban formando instituciones para defender sus intereses

\* Profesor-investigador en el Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco.

comunes y para arbitrar los conflictos entre sus asociados. La liga latina, por ejemplo, antes de disolverse asociaba una treintena de pueblos romanos (Keller, 1998). En un contexto diferente, en el año 1235 encontramos los orígenes de la Confederación Helvética con la unión de tres cantones con propósitos de paz y defensa. Otras sociedades antiguas como los iroquíes en América del Norte forman la liga de cinco naciones. En la zona que hoy comprende México y Guatemala, otro ejemplos es la liga maya quiché entre los pueblos mayas y la mal lograda del imperio azteca en el centro de México durante los siglos XV y XVI.

A pesar de la temprana práctica federativa, hubo que esperar hasta la segunda mitad del siglo XVI para encontrar una explicación teórica global a la forma de organización federal. Los historiadores de las ideas políticas le atribuyen, en general, a Althusius (1562-1638) la calidad de primer teórico del federalismo. En su contribución sobre el Estado, trata de transformar la jerarquía feudal en una forma moderna de federalismo constitucional. Ésta reposaba sobre la autonomía de las comunidades y su asociación en un conjunto extendido de familias, de corporaciones, de oficios, de las villas, provincias y estados, para formar un Estado (Croisat, 1999:13). Montesquieu, por su parte, describía una república federal como “una convención mediante la cual varios cuerpos políticos consienten convertirse ciudadanos de un Estado más grande que quieren formar. Esta es una sociedad de sociedades que encuentran otra nueva que puede agrandarse por nuevos socios que se unen” (Montesquieu, 1961, t. I:137).<sup>1</sup>

Será con la revolución de Independencia de Estados Unidos de América cuando se inicia la historia moderna del Estado federal. La Constitución fundadora de Estados Unidos de América de 1787 establece que las 13 colonias independizadas de Inglaterra se organizarían en un sistema federal, en el que cada colonia tendría su Constitución, su parlamento, su gobierno y sus tribunales; a ellos, se superpuso un parlamento, un gobierno y un tribunal supremo federales, comunes a todos los estados. “La federación decidiría sobre los problemas comunes (defensa, relaciones internacionales, moneda, comercio exterior, etc.) y cada Estado seguiría gobernando sus problemas particulares (comercio interior, educación, familia, etc.)” (Aja, 2003:25).

<sup>1</sup> A pesar de las elaboraciones teóricas acumuladas, la Revolución Francesa no instauró el federalismo moderno; su resultante fue un gobierno unitario.

El federalismo es un arreglo político-institucional que implica una distribución funcional y territorial y que a pesar de las diferencias entre los estados federales tiene en común:

1) la existencia de un pacto o arreglo institucional entre ámbitos o poderes (por lo general, estatal y federal), 2) la subordinación de poderes y entidades a una ley suprema, la Constitución, cuya modificación sólo puede hacerse con la intervención de representantes especiales de los pueblos que integran el Estado y 3) el garantizar la autonomía y el equilibrio entre ámbitos de gobierno, federal y estatal, en el que ningún poder está por encima de otro (Zicardi, 2004:125).

La expansión del federalismo moderno fue lenta y apareció entre estados previamente independientes que deseaban unirse para alcanzar mayor potencia sin perder sus formas específicas de gobierno. De esta forma, Suiza superó las guerras entre Cantones, en la Constitución de 1848, perfeccionada en 1874, y Alemania alcanzó en 1871 la unidad a la que aspiraban los diferentes estados desde principios de siglo. Después, el federalismo demostró su utilidad en situaciones distintas, como la formación de Canadá en 1867, a partir de dos ex colonias ya federadas, con el doble propósito de la integración bicultural y para defenderse de la expansiva revolución de Independencia de Estados Unidos. En su multiplicación, el sistema federal incorporó países de muy diverso desarrollo económico y régimen político como Australia, Rusia, Sudáfrica, India, etc. En particular, durante el siglo xx, el Estado federal se convirtió en una forma de organización política muy extendida entre las naciones del mundo. En 1986, Frenkel estima que existían 20 países federados ocupando 51.8% de la superficie terrestre, con 39.6% de la población mundial (Frenkel, 1986:389). Diez años después, Watts reportó que 23 federaciones representaban 40% de la población mundial (Watts, 1996:4).

## EL FEDERALISMO EN MÉXICO

En el caso de México, el régimen político federal se construyó centralmente, basado en un presidencialismo autoritario. La historia del federalismo mexicano puede caracterizarse por el tránsito de la centralización colonial a la federación centralista del México independiente. La Colonia

se significó por una acentuada concentración de los asuntos políticos y administrativos. El absolutismo monárquico español sometió a sus colonias a un férreo control, no solamente en las decisiones políticas, sino también en los flujos de mercancías, impuestos y herencias. El rey y su representante en las colonias, el virrey, ejercían un riguroso control de la vida económica, política y social de la Nueva España.

Con motivo de la promulgación de la Constitución Política de la Monarquía Española en 1812, las Cortes de Cádiz crean en cada provincia una diputación, responsable entre otras cosas de la administración del espacio territorial, de la dotación de terrenos baldíos, de la vigilancia de los fondos y obras públicas, el fomento de la educación, la agricultura, la industria y el comercio y de asegurar la dotación de algunos servicios como el correo, el funcionamiento de las instituciones de beneficencia, la elaboración de los censos y “la conversión de los indios”.

La creación del Consejo de Indias y la tardía formación de las Cortes de Cádiz en 1810 –tras la abdicación de Fernando VII y Carlos IV– paliaron el centralismo, entre otras razones por la distancia con la metrópoli, lo que convertía a los representantes civiles y militares reales en la más alta e indiscutible autoridad local, todo ello a pesar de la existencia formal de los ayuntamientos o cuerpos municipales, cuyas atribuciones se encaminaban principalmente a la recaudación fiscal para la corona.

Para explicarnos el surgimiento del federalismo en México es obligado comprender la noción de *región* y de su proceso: la regionalización. Como señala Josefina Zoraida, “la adopción del federalismo fue una solución natural al regionalismo novohispano” (Zoraida, 2004:387).

Por *regionalismo* se suele entender

[...] el proceso políticamente intencionado y activamente emprendido en aras de aumentar la cohesión entre un grupo de entidades políticas [...] la regionalización frecuentemente se fomenta conscientemente, por voluntad, como un instrumento en teoría apto para permitir la realización de ciertos beneficios (aunque, por supuesto, no necesariamente la voluntad ni el beneficio de *todos* los afectados por un proceso tal) (Zimmerling, 2004:26).

La caracterización de lo regional pasa por expresiones de libertad, de defensa de los derechos, de igualdad, de redistribución de cargas y beneficios con equilibrio entre los Estados y la federación (Assad, 2004:213).

Es interesante la síntesis propuesta por Alicia Zicardi cuando afirma que hoy interesa poner especial atención a las relaciones que existen entre las regiones y el federalismo: “Ante el debilitamiento del Estado moderno, burocrático-autoritario, se promueve la recuperación y la revalorización de las identidades culturales y las formas de gobierno que se han dado los ciudadanos en sus regiones o ciudades en las que habitan de acuerdo con sus tradiciones e historia local” (Zicardi, 2004:132).<sup>2</sup>

En el caso de México, el absolutismo debilitó la autonomía del municipio y simultáneamente favoreció los poderes fácticos locales, “origen de las oligarquías hereditarias regionales, que se fortalecieron con la compra de empleos y el arrendamiento del cobro de impuestos” (Zoraida, 2004:388).<sup>3</sup>

En la formación del federalismo en México coinciden varios fenómenos, entre ellos la creación del modelo federal norteamericano; sin embargo, contrario a ciertas interpretaciones, el modelo federal mexicano no es una copia del norteamericano: en su creación fueron fundamentales fenómenos regionales de la nascente nación mexicana y otros externos como la formación del parlamentarismo inglés, la Constitución francesa de la restauración borbónica y la del imperio austrohúngaro; así como otros heredados de la Colonia.

Como vemos, mientras la lucha de independencia tenía lugar en México, en las cortes españolas de Cádiz –que formulaban una nueva Constitución española– los diputados novohispanos tenían una participación importante. “Su regionalismo los llevó a proponer que el Imperio se convirtiera en un Estado multinacional”. Esta proposición federalista fue rechazada por la mayoría peninsular, empeñada en mantener el esquema centralista borbón (Zoraida, 2004:390). A pesar de aquel rechazo, en la Constitución de Cádiz pueden encontrarse los gérmenes coloniales del federalismo mexicano, en particular en su capítulo 11 llamado “Del Gobierno Político de las Provincias y de las Diputaciones Provinciales”,

<sup>2</sup> Es importante señalar que el concepto de *región* no implica necesariamente la colindancia territorial de sus componentes, ya que puede definirse por otras características, como las políticas, económicas o culturales. De aquí que “los geógrafos de hoy se aventuran, sin complejos, a reconocer que el dibujo de límites regionales no es más el objeto de su investigación (Negrete, 2004:46).

<sup>3</sup> El Ayuntamiento de la Ciudad de México sostenía que éste debía depender directamente de la corona, al igual que los reinos peninsulares (Zoraida, 2004:387).

donde su artículo 335 enunciaba, por ejemplo, las facultades de las diputaciones en materias económicas y de prestaciones sociales.<sup>4</sup> Como resultado de la Constitución de Cádiz, en México se forman seis diputaciones: México, San Luis Potosí, Monterrey, Guadalajara, Durango y Mérida; a éstas se agregaron posteriormente las de las provincias internas de Oriente y Occidente y la de Chiapas.

Cabe observar, como lo hace Jacinto Faya, que las tendencias políticas de la insurgencia, al menos en su última etapa, no buscaban la implantación del Estado federal. Esto resulta evidente en los documentos y sucesos políticos que se expidieron y desarrollaron inmediatamente antes de la consumación de nuestra Independencia en 1821. “Durante este periodo, las Diputaciones Provinciales buscaron afanosamente que el Gobierno Nacional, de tipo centralista, reconociese su existencia y autonomía” (Faya, 2004:42).

El regreso de Fernando VII y la suspensión de la Constitución de Cádiz de 1812 cimbraron lealtades y alianzas en la Nueva España, provocando el colapso de la administración colonial; esto, sumado a la prolongación de la lucha de independencia, fortaleció el regionalismo y la influencia de los gobiernos locales, en particular aquellos con fuerzas militares regionales. Así, “los comandantes de los ejércitos, tanto insurgentes como realistas, se atribuyeron poderes judiciales y fiscales y ejercieron un amplio poder en sus regiones” (Zoraida, 2004:391). Este vacío coadyuvó al triunfo de los insurgentes y a la fundación del imperio mexicano en 1821 con Agustín de Iturbide al frente.

Iturbide convocó a elecciones para constituir el Congreso que se instaló en febrero de 1822, desatándose de inmediato pugnas por la representación provincial entre borbonistas y republicanos. La crisis política

<sup>4</sup> Dichas facultades eran las siguientes: “*Primero*: Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia. *Segundo*: Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos. *Tercero*: Cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el Artículo 310. *Cuarto*: Si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común de la provincia o la reparación de las antiguas, proponer al Gobierno los arbitrios que crea más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las Cortes... *Quinto*: Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados, y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos” (Faya, 2004:38).

provocó la abdicación de Iturbide y la convocatoria a un nuevo Congreso constituyente que se instaló el 7 de noviembre de 1823.

Mientras tanto, y como respuesta a las inercias centralistas de la Colonia, surge la oposición de la diputación provincial y el ayuntamiento de Guadalajara, que declaran el establecimiento del Estado “libre y soberano” de Jalisco, que tendría un gobernador, una legislatura, tribunales de justicia y autoridades municipales que se pronunciaron por el régimen federal, “proclamando su plena autonomía en lo que a su régimen interior se refiriese”. Así, la provincia de Guadalajara adoptó el nombre de “Estado libre de Jalisco”, proclamando un plan gubernativo provisional el 16 de junio de 1823 (Faya, 2004:44). Otras provincias seguirían el ejemplo de la de Guadalajara: Oaxaca, Zacatecas Yucatán y Querétaro, y se declararían estados, amenazando con separarse de México si no se establecía un régimen federal. Por lo anterior, “puede afirmarse sin lugar a dudas que su personalidad política [federal] se definió antes de la expedición del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, el 30 de enero de 1824” (Faya, 2004:45).

La primera propuesta de descentralización política y económica provino de Ramos Arizpe, quien había sido electo diputado a las cortes de Cádiz y como tal había propuesto crear en cada provincia una junta gubernativa o diputación de provincia con funciones ejecutivas y judiciales. Además sugirió que en cada población se formara un cuerpo municipal o cabildo que tendría jurisdicción únicamente en su territorio. Posteriormente, como miembro de la comisión que redactó la Constitución de 1824, Arizpe defendió el establecimiento de un régimen federal.

Como contraparte, al interior del Congreso constituyente existían destructores del federalismo, como Fray Servando Teresa de Mier, quien alegaba la falta de personal capacitado y recursos financieros en las provincias. Teresa de Mier, quien fue diputado constituyente en 1824, rebatió a quienes ponían como ejemplo de un buen régimen político al federalismo de Estados Unidos de América: “Ellos eran [decía Teresa de Mier] ya Estados separados e independientes unos de otros, y se federaron para unirse contra la opresión de la Inglaterra; federarnos nosotros estando unidos, es dividirnos y atraernos los males que ellos procuraron remediar con esa federación” (citado por Faya, 2004:48). Es claro que las premisas del argumento esgrimido por Teresa de Mier eran falsas; México no era un país unido; prueba de ello es que las fuerzas liberales y con-

servadoras escenificarían una cruenta guerra en la segunda mitad del siglo XIX.

El corolario constitucional de la revolución de Independencia fue que el primer cuerpo legal federal de la joven nación mexicana quedó plasmado en la Constitución de 1824. En su artículo 4º, el documento constitucional establece la adopción de un sistema federal de gobierno con tres poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, en los niveles nacional y estatal: “la Nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal” (Zoraida, 2004:394). Es así que el 4 de octubre de 1824 se juró la Constitución y las intendencias y gubernaturas que conformaban el virreinato a principios del siglo XIX se convirtieron en 20 estados, cuatro territorios y un Distrito Federal.<sup>5</sup>

A pesar de sus detractores, la Constitución de 1824 adquirió vigencia y la nación inició su marcha federalista. En la década de 1820 el gobierno federal tuvo un buen inicio: “No sólo logró el reconocimiento británico, sino que logró expulsar a los españoles de San Juan de Ulúa y derrotar un intento de reconquista en 1829” (Zoraida, 2004:397).

Aquella paz republicana se veía sin embargo amenazada por los cacizgos locales, civiles y militares, y por el regionalismo conservador. El detonante de la irrupción de las fuerzas regionales contra el gobierno federal fue el decreto del Congreso de marzo de 1835 que limitaba las milicias cívicas, que algunos estados consideraban como símbolo de la soberanía estatal. El telón de fondo era la lucha ideológica y política entre federalismo (liberal) y centralismo (conservador). Los conservadores buscaron en 1836 derogar la Constitución Federal de 1824. El Congreso, dominado entonces por los conservadores, expidió las “Leyes constitucionales”, que planteaban un régimen centralista, creando el Supremo Poder Conservador como contrapeso al poder central.

La llamada Constitución de 1836 es “hijo espurio de un Congreso que, no obstante haber emanado de la Constitución de 1824, se erigió en constituyente, violando con todo descaro el ordenamiento que le dio vida jurídica” (Faya, 2004:50). Así fue como la asamblea destruyó el principio

<sup>5</sup> Estados: Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Tejas, Durango, Guanajuato, Interno de Occidente, México, Michoacán, Nuevo León, Oajaca, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Xalisco, Yucatán y Zacatecas. Territorios: Alta y Baja California, Colima y Santa Fe de Nuevo México, y un Distrito Federal.

que sostenía su propia legalidad, dando un “golpe de Estado parlamentario” del que surgieron las llamadas Siete Leyes, “que formaron la primera Constitución centralista del país”, y que entre 1836 y 1841 “había de ser el estatuto fundamental de nuestra organización política” (Faya, 2004:50).

En 1843 el Congreso redacta las “Bases de organización política de la República Mexicana”, que se publican en ese mismo año. Dichas bases desaparecen el Supremo Poder Conservador y adoptan para el gobierno una estructura centralista bajo “la forma de República representativa popular, dividida en departamentos y estos en distritos, partidos y municipalidades, teniendo cada distrito una asamblea compuesta por un número variable entre once y siete vocales” (Astudillo, 1999:36).

Muchas provincias se declararon nuevamente en contra de estas disposiciones. El caso extremo fue el de Yucatán, que declaró su independencia del poder central. Paralelamente, en 1844 Estados Unidos reconoció la independencia de Texas y tras la invasión norteamericana de 1846-1847 el país pierde la mitad de su territorio. Los federalistas atribuyeron al centralismo las derrotas ante el Ejército estadounidense y en medio de la convulsión armada, el jefe del Ejército supremo mexicano decreta retornar a la Constitución federal de 1824, en tanto se convocaba a un nuevo Congreso constituyente. Fue corta sin embargo la vigencia del régimen federal restaurado por el Acta de reformas de 1847, al ser quebrantada por el gobierno dictatorial de Santa Anna.

El 4 de marzo de 1854 se proclama el Plan de Ayutla que termina con la dictadura de Santa Anna. Como resultado se promulga un plan para reestructurar transitoriamente el país y se convoca a elección de un nuevo Congreso para que elaborara una nueva Constitución. Es así que el 5 de febrero de 1857, el Congreso General Constituyente juró la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la que en su artículo 40 establecía que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa democrática federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente al régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

La Constitución de 1857 consolida el régimen federal, constituido por estados libres y soberanos en lo que respecta a su régimen interior, e independientes de los demás. La soberanía, como en la Constitución de 1824, se constituye por un poder Ejecutivo (depositado en el presidente de la República), un Legislativo (depositado en la Cámara de Diputados) y el

Judicial (depositado en la Suprema Corte de Justicia y en los juzgados locales y de distrito). Quizá un reclamo que hoy pueda hacerse a los constitucionalistas de 1857 (lo mismo que a los de 1917) es el haber limitado parte de la “soberanía” de los estados, al prohibir en el artículo 111 “celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado”.

El régimen federal adoptado en la Constitución de 1857 se fue consolidando y perfeccionando a partir de varios hechos, entre ellos la creación de nuevos estados como Coahuila, Hidalgo y Morelos en 1863, 1868 y 1869, respectivamente, y el establecimiento del senado en noviembre de 1874. Con la creación de la Cámara de Senadores se avanzó en la representación directa de cada estado de la República en el Congreso de la Unión. En el corto plazo, la plena vigencia de la Constitución de 1857 fue interrumpida, entre 1858 y 1860, por la Guerra de los Tres Años, y de 1862 a 1867 por la intervención francesa y el imperio de Maximiliano. Durante el gobierno de Benito Juárez, al regresar a la ciudad de México, se restableció el orden constitucional y las Leyes de Reforma.

Durante el Constituyente de 1917 el asunto del federalismo no se pone a discusión; la Constitución de 1917 retoma la organización federal del Estado planteada en 1857 y ratifica los dos niveles de gobierno: el federal y el estatal, y reglamenta (por primera vez) el municipal. En relación al municipio, la Constitución de 1917 establece en su artículo 115: “Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1997:141).

Si bien el Constituyente de 1917 decidió adoptar un sistema federal descentralizado, es importante la observación que hace Marcela Astudillo al respecto: “En México, a principios de este siglo se optó en lo jurídico por un sistema descentralizado, adoptándose una Constitución federal; sin embargo, en la práctica las decisiones políticas, económicas y de toda índole responden a un sistema centralizado” (Astudillo, 1999:8-9).

A pesar de aquella centralización, no cabe duda de que por razones diversas los gobiernos locales se han enfrentado históricamente al Estado nacional, al gobierno federal. Desde la Independencia ha existido una tensión entre los órdenes de gobierno federal y estatal, principalmente por la ausencia de reglas de coordinación y autoridad, y entre 1921 y 2000 por un presidencialismo autoritario.

A pesar de la centralización económica, política y administrativa, los poderes locales han tenido inmensa autonomía en ciertos periodos de la vida independiente. Esta autonomía se ha perdido ante el avance de un federalismo centralizado, sediento de autoridad para mantener su hegemonía y la unidad nacional. Por ejemplo, si observamos los turbulentos años del siglo XIX, cuando el país no sólo buscaba su identidad sino también su cohesión, una vez concluida la independencia de España, “lo significativo no son tanto las conocidas batallas entre conservadores y liberales sino los continuos enfrentamientos entre estados y coaliciones de estados en contra de los frágiles gobiernos centrales, ya fueran controlados por liberales o por conservadores” (Hernandez, 2004:205).

De igual manera, la Revolución de 1910-1917 no fue un movimiento unitario sino una oleada de movimientos particulares que además partieron de los estados y regiones, y que al finalizar la etapa armada “dieron origen a verdaderos poderes locales que se disputaron abiertamente el control nacional” (Hernandez, 2004:207). Igual sucede con la lucha del gobierno central por controlar la influencia de las milicias locales, la que será atemperada con el gobierno fuerte y autoritario de Porfirio Díaz (mediante los gobernadores de los estados) y finalmente controlada después de las reformas cardenistas de la segunda mitad de la década de los años treinta del siglo pasado, y tras la derrota de Adolfo de la Huerta en una de las últimas rebeliones armadas contra algún gobierno central.

La obra institucional de Obregón, Calles y Cárdenas no se realizó siempre como una secuencia de actos premeditados. Fueron medidas que intentaron construir un nuevo orden nacional, pero que se enfrentaron a poderes y caudillos locales, y lo más paradójico fue que para vencerlos, esos gobiernos tuvieron que recurrir una y otra vez al apoyo de estos poderes y caudillos locales. Al final, el gobierno central tuvo que aceptar y tolerar la existencia de gobernadores y caudillos que con diferentes modalidades controlaron estados, regiones o corporaciones sociales. La Revolución no produjo inmediatamente un régimen central fuerte, sino una constelación de fuerzas locales que con dificultades arbitraba el gobierno federal. “El poder central finalmente conjuró las amenazas de los caudillos y sus fuerzas regionales, pero no pudo rechazar la figura institucional del gobernador que, desde entonces, fue el responsable del control de la política y los grupos locales para pacificar los estados y al mismo tiempo integrarlos a la nación” (Hernandez, 2004:207); esto a pesar de la figura presidencial.

En este proceso de pesos y contrapesos del federalismo en México se encuentra inmerso el fenómeno de la alternancia política, que se presenta a nivel municipal desde los primeros años de la década de los ochenta del siglo pasado y a nivel estatal desde 1989, con la victoria del panista Ernesto Ruffo en el estado de Baja California. La alternancia es también impulsada por la reforma política de 1977; así, en 1987 se reformó el Código Federal Electoral y en 1996 se crea el Instituto Federal Electoral (IFE), lo que da pie a que en 1997 haya mayoría opositora durante la LVII Legislatura, y se elija como presidente opositor a Vicente Fox en las elecciones presidenciales del año 2000. Esta alternancia provoca otra tendencia novedosa en los gobiernos locales y en el régimen federal: los gobiernos divididos; esto es, gobiernos donde el poder Ejecutivo y la mayoría del Legislativo pertenecen a diferentes partidos políticos.

Otro hecho que resulta destacable en la construcción del federalismo mexicano son las transformaciones constitucionales que sobre el municipio tuvieron lugar en 1983 y 1999. Las modificaciones introducidas al artículo constitucional 115 en 1983 otorgaron al municipio nuevas funciones en materia de suministro de servicios públicos, recaudación fiscal (predial) y planeación y control del uso del suelo; simultáneamente, la fracción I de dicho artículo contempla la posibilidad y los supuestos bajo los cuales las legislaturas locales pueden decretar la suspensión o desaparición de algún ayuntamiento o revocar el mandato a alguno de sus miembros. Esta reforma es una involución en el federalismo municipal, pues no resuelve ni clarifica el carácter libre del municipio y por el contrario, lo somete formalmente a un orden de gobierno diferente (el estatal).

Posteriormente, en 1999, una nueva reforma al artículo 115 constitucional otorgó al municipio el carácter de ámbito de gobierno; le agregó nuevas funciones propias y concurrenciales con los estados, reconoció su capacidad de asociación y creó condiciones para el ejercicio de un gobierno local más autónomo en el manejo de sus bienes y recursos. Después de dicha reforma, el municipio tiene amplias facultades para actuar en relación con la planeación territorial y ambiental y suministrar servicios públicos (agua potable y alcantarillado, mercados, etc.); y precisamente para ello, el artículo 115 prevé la coordinación entre municipios de determinada región e incluso entre entidades vecinas, en particular cuando forman parte de un área metropolitana: “Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley,

podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda (fracc. III), y con el acuerdo de las legislaturas cuando pertenezcan a dos o más estados” (Zicardi, 2004:133). Esto abre paso a otra discusión, que rebasa los alcances de este escrito: la de los gobiernos metropolitanos, que seguramente dará paso a múltiples transformaciones legales y políticas en las formas de gestión de los ayuntamientos en las zonas conurbanas.

El corolario de estos pesos y contrapesos del federalismo mexicano es el paulatino debilitamiento del presidencialismo y el de su influencia en los espacios locales desde el año 2000. Estos espacios de poder han sido consistentemente ocupados por los gobernadores, que en los albores del tercer milenio aparecen como los nuevos virreyes del sistema político mexicano.

Pasemos, en el siguiente apartado, aunque sea brevemente, al tratamiento de otro importante aspecto dentro del sistema federal mexicano y que tiene que ver con la obtención, distribución y ejercicio de los recursos nacionales. Discutamos entonces los avatares de la construcción del federalismo fiscal en México.

## EL FEDERALISMO FISCAL

Quizá el hecho más contradictorio del federalismo mexicano lo encontramos en la distribución del presupuesto federal. En ello existe una larga tradición centralizadora; así, la concentración de los fondos tributarios podríamos remontarla al imperio azteca, cuando el tributo –en especie o servicios– era administrado por el emperador en turno. Estos tributos tuvieron el doble efecto de propiciar la expansión de la influencia y el poderío del imperio azteca, y a la llegada de los españoles, acelerar su disolución, en razón de la expectativa de los pueblos tributarios de liberarse de aquella carga impositiva mediante su alianza con los conquistadores.

Durante la Conquista, Cortés negoció con los pueblos antes sojuzgados por los aztecas, su liberación de los tributos y de la obediencia a Moctezuma, a cambio de alimentos, oro, plata y servicios como cargadores, gleba y atención al catequismo, permitiéndoles mantener su organización política y social.

Tras la consolidación de la Conquista, los reyes católicos ejercieron sus derechos de propiedad basados en la Bula Pontificia del 4 de mayo de 1493 que los declaraba propietarios de las tierras conquistadas y sus productos. Los tributos a los pueblos se calculaban en función del número de naturales y de la calidad de la tierra, así como en función del estado civil o raza de los tributarios (esto último se aplicaba por ejemplo anualmente a los negros).

El cobro y la administración de los tributos fue primero responsabilidad de los encomenderos y posteriormente de los corregidores. No será sino hasta 1597 cuando se establece la Contaduría General de Tributos, y en 1774 el virrey Bucareli crea los ayuntamientos, o cuerpos municipales, homogeneizándose el cobro de tributos al 9% del total de los ingresos y 12% de los nuevos tributarios logrados por los alcaldes mayores, responsables entonces de su recolección (Astudillo, 1999:55). Los tributos eran coercitivos, al grado de que en 1770 se obligó a las haciendas a descontar un tributo a los indios sobre su ingreso. Estos tributos se utilizaban para la administración de los espacios locales y virreinales, para las obras públicas, así como para su envío a la corona española. Durante el siglo XVIII el sistema tributario se hizo más sofisticado, creándose impuestos diversos (carne, aguardiente, corridas de toros, vinos, pulque, propiedad de bienes inmuebles, harina, etc.). En un principio los impuestos fueron en especie, pero a medida que el sistema financiero colonial se modernizaba y que las finanzas coloniales entraron en crisis, se permitió el pago en dinero o metales.

Otra novedad en las finanzas coloniales del siglo XVIII fue la proliferación de impuestos locales y reales que obedecían a circunstancias diversas, regionales y coyunturales, dependiendo la más de las veces del juicio de las autoridades locales, lo que aunado a las restricciones al comercio e industria impuestas por la península, convirtieron al sistema tributario en un asunto caótico, injusto, arbitrario y difícil de administrar.

Una vez lograda la Independencia, los primeros gobiernos independientes decretaron una gran cantidad de nuevos impuestos para solventar los gastos de guerra del periodo. Fue hasta 1824, con la expedición de la primera Constitución Federal, en su artículo 50, que se faculta al Congreso de la Unión a fijar los gastos generales y los impuestos, los que se reglamentan ese año en la Ley de Clasificación de Rentas Generales, fijándose los impuestos de carácter federal y los de los estados. Es interesante subrayar que las finanzas federales nacen dependientes, en su ma-

yor parte, de los montos denominados “contingentes”, que eran fijados por el Congreso y enviados por los estados para sufragar los gastos del gobierno federal. En la práctica, tal sistema impositivo resultó anárquico y desarticulado, existiendo diversos sistemas impositivos e impuestos fijados por el capricho de los gobernantes en turno, tales como los que gravaban el número de puertas y ventanas exteriores de los predios y otro por la posesión de perros. Tal sistema tributario provocó un déficit de las finanzas centrales, que debía ser compensado por un creciente endeudamiento federal.

En 1835 las dificultades de la hacienda pública y el advenimiento del poder conservador coincidieron para que se regresara a una fórmula de hacienda centralizada, creándose las juntas departamentales que sustituían a las desaparecidas legislaturas locales y que entre otras funciones tenían la de legislar en materia fiscal y decretar a los estados “prestamos forzosos” a favor del poder central. En 1846, con la restauración de la República Federal, se eliminaron las juntas departamentales, reestableciéndose a los estados sus facultades fiscales de acuerdo con la Constitución de 1824. Esta situación fue breve, ya que en 1853 Antonio López de Santa Anna reestablece una hacienda centralizada en la que “el supremo gobierno se hace cargo de todos los gravámenes que cobran los estados” (Astudillo, 1999:77).

Depuesto el dictador Santa Anna, se emite en 1856 el “Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana” que restablece los impuestos estatales. La Constitución de 1857, igual que la de 1824, establece la concurrencia de facultades de los estados y la federación otorgándole al Congreso federal la facultad de determinar los gastos y contribuciones que le eran necesarios. Es entonces que a partir de 1857 se inicia una tendencia (presente hasta nuestros días) para enajenar a los estados sus facultades en materia fiscal. Así, en ese año se emite un decreto de clasificación de rentas en el que la federación se atribuye el cobro y la administración de los gravámenes con mayores ingresos, tales como los impuestos a la industria, la minería y el comercio exterior, dejando a los estados los de menor impacto económico, como los de la propiedad raíz, los de objetos de lujo, y profesiones, aunque no eran limitativos ya que los estados podían crear nuevos impuestos.

Lo anterior tuvo el doble efecto de concentrar “federadamente” los ingresos en el gobierno nacional y la proliferación de impuestos locales para compensar aquella concentración, y así paliar la disminución de los

ingresos estatales, lo que se agudizó por la abolición del impuesto de tránsito entre los estados (las alcabalas), substituido por un sistema de imposición directo administrado federalmente.

Después de la Revolución, la Constitución de 1917 ratifica el régimen de gobierno federal y reconoce en el artículo 115 la autonomía del municipio libre. Sin embargo, el proceso de apropiación de las fuentes impositivas por parte de la federación continuó. La paradoja que se plantea desde 1857 es el reconocimiento de que lo más conveniente para la Hacienda local es financiar sus actividades con recursos propios, mientras que éstos han sido paulatinamente centralizados por la federación. El resultado de esta paradoja era la anarquía fiscal presente después de la Revolución de 1910-1917. Tal como lo señala Alberto J. Pani, secretario de Hacienda y Crédito Público durante los gobiernos de Álvaro Obregón (1920-1924) y Plutarco Elías Calles (1924-1928):

Al correr de los tiempos [...] La autonomía referida –tolerando que la federación y cada uno de los estados establezca independientemente sus sistemas de tributaciones, sin plan alguno, sin coordinación, sin armonía– ha ocasionado las interferencias entre dichos sistemas, las invasiones injustificadas, las acumulaciones sin proporción, la irregularidad en los gravámenes, en una palabra, la anarquía fiscal que es una de las causas principales de que los impuestos no puedan alcanzar su productividad máxima posible (Pani, 1926:40).

Para paliar aquella anarquía, los presidentes de la República enfrentaron desde el fin de la lucha armada de 1910-1917 serios desacatos, resistencias y obstáculos para imponerse a lo largo y ancho del país, debido a la oposición abierta o encubierta de autoridades estatales y municipales, así como de poderes fácticos y diversos sectores de la sociedad. “Tal oposición no sólo tuvo lugar en los primeros años posrevolucionarios sino que se extendió hasta bien entrada la segunda mitad del siglo” (Aboites, 2004:404).

Para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tal resistencia implicaba una verdadera anarquía en materia tributaria y el único remedio para combatirla era ampliar las facultades del gobierno federal, es decir, la centralización. Con la expansión federal sería posible aumentar la baja recaudación, evitar las confusiones entre los contribuyentes, la inequidad

fiscal y lograr con todo ello que el Estado contara con recursos suficientes para atender las necesidades de gobierno.

La situación descrita era fuente (y lo sigue siendo hasta nuestros días) de conflicto permanente entre los diferentes órdenes de gobierno por establecer un sistema de coordinación justo y equilibrado. Para lograrlo, entre 1925 y 1980 se realizaron varios esfuerzos que podrían clasificarse en tres tipos: las convenciones nacionales fiscales (1925, 1933 y 1947); las convenciones nacionales de causantes (1947, 1948 y 1950); y las reuniones anuales de tesoreros, realizadas desde 1973, y que a partir de 1979 se denominan “reuniones anuales de funcionarios fiscales”. El esfuerzo más reciente fue la formación en 2002 de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), iniciada por gobernadores de oposición y a la que hoy pertenecen los mandatarios de las 32 entidades de la República.<sup>6</sup>

En este largo proceso se han formulado diversas propuestas de coordinación fiscal y se han emitido diversos ordenamientos y leyes en la materia, entre las que destacan las siguientes: la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas de 1948; la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953 y la Ley de Coordinación Fiscal de 1980.

Aquellos esfuerzos organizativos y de reformas legales tenían como objetivo sentar las bases para la delimitación de facultades de la federación y de los estados en materia tributaria, lo que se tradujo en la disminución de las atribuciones fiscales de los últimos. Esta tendencia a limitar las facultades impositivas de los estados y municipios, nunca de la federación, olvidaba uno de los elementos fundamentales del federalismo: la autonomía financiera de los gobiernos locales.

Desde el inicio de la década de los años cincuenta, el gobierno federal controlaba la mayor parte de las fuentes impositivas del país, agudizando la dependencia de estados y municipios respecto de los ingresos del gobierno federal y de las llamadas “participaciones”. Un problema adicional era el retraso con el que el gobierno federal aportaba los recursos a los gobiernos locales, por lo que en 1948 se expide una ley que regulaba el pago de las aportaciones y participaciones de ingresos federales a las

<sup>6</sup> Acerca de la Convención Nacional Hacendaria véase Ernesto Soto Reyes, “La Conago y la Convención Nacional Hacendaria: respuesta endógena al centralismo político y hacendario mexicanos”, en *Sociedad, historia y territorio: las dinámicas de la proximidad*, México, UAM/Universidad Pierre Mendès France de Grenoble, 2006.

entidades federativas y en 1953 la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, que durante 26 años rigió el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales; sin embargo, esta ley no modificó el problema de la distribución de las fuentes de ingreso y solamente creó mecanismos de arbitraje y de mayores restricciones fiscales a los estados, como fue el caso de impedir a los estados gravar los ingresos petroleros.

Fue hasta 1980 que se emite una nueva Ley de Coordinación Fiscal en la que se estableció una fórmula que aseguraba a los estados un mayor ingreso, a condición de establecer convenios con la federación, que significaban la “coordinación” de los estados y la federación en varios impuestos, con lo que desaparecían gradualmente los gravámenes estatales y municipales; esto es, se culmina el tránsito hacia la imposición única a cargo de la federación, con lo que se consolida también el proceso de centralización fiscal antes descrito.

Una novedad de esta nueva ley fue que las participaciones se darían bajo un triple criterio: la capacidad financiera de la federación, el origen territorial de los recursos y el grado de desarrollo local y regional. Esto último palió las abismales diferencias interregionales (antes de esta ley 71% de los recursos se destinaba al Distrito Federal y siete estados: México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz, Puebla, Coahuila y Chihuahua, mientras que 29% le correspondía a los 24 estados restantes). Otra novedad de esta ley fue que por primera vez se hacía distribuable la totalidad de los impuestos federales, y se unificaba un sistema nacional de coordinación fiscal, facilitando la determinación del ingreso distribuable así como su administración y entrega oportuna a los gobiernos locales.

Esta redistribución del ingreso nacional se hace patente si consideramos que entre 1980 y 1995 las participaciones a estados y municipios crecieron más rápidamente (4.5%) que los impuestos federales (2.8%), sin embargo, a costa de una mayor centralización federal de los ingresos. Así, se observa que durante el mismo periodo los impuestos estatales disminuyeron en 3.2% (Astudillo, 1999:137 y 145).

Es así que la nueva Ley de Coordinación Fiscal ha mejorado los ingresos de estados y municipios, aunque no lo suficiente en relación con las crecientes necesidades locales, y esto a costa de la consolidación del proceso de centralización de los recursos financieros por parte de la federación, de donde se desprende lo inacabado del federalismo fiscal mexicano. De esta manera, el sistema fiscal ha dado lugar a una gran dependencia de los gobiernos locales respecto del federal: “Los ingresos propios de los

estados representaron 23.5% en 1991, mientras que 16 años después, en 2007, fueron solamente 10.2% del total de sus ingresos” (Astudillo, 2009:127).

Conviene finalizar diciendo que en México es necesario promover, en el marco del federalismo, la cooperación intergubernamental para que la federación cumpla con su función compensatoria de redistribuir recursos y que permita superar los desequilibrios regionales, traspasando a estados y municipios mayor capacidad de decidir, en la medida en que los mismos puedan asumirla: “Con ello los procesos de descentralización y de reforma del estado estarán más estrechamente vinculados a los deseos de lograr un nuevo o auténtico federalismo” (Zicardi, 2004:146).

Es así que el federalismo fiscal mexicano, a doscientos años de la Independencia y a cien de la Revolución no ha podido liberar de su camisa de fuerza fiscal a los gobiernos locales, que se ostentan como formalmente autónomos y libres y viven financieramente encadenados al gobierno central.

## PALABRAS FINALES

La adopción del federalismo como forma de gobierno en México desde 1824 es el producto de múltiples fenómenos entre los que se encuentran la creación del modelo federal norteamericano, la construcción del parlamentarismo inglés, la Constitución francesa de la restauración borbónica, así como otros heredados de la Colonia. Sin demérito de estos factores, la adopción de un gobierno federal, así como la de su fórmula fiscal, se encuentra principalmente vinculada a las demandas de los gobiernos y comunidades locales (regionales, estatales y municipales), que desde la consumación de la Independencia exigen mayor autonomía, libertad y atribuciones para el ejercicio de sus facultades constitucionales. A pesar de lo anterior, la resultante federal en México, en particular después de la Revolución de 1910-1917, encierra una gran paradoja: una Constitución Federal que formula la existencia de estados soberanos y municipios libres acompañada de una gran centralización de las decisiones políticas (caracterizada por un presidencialismo autoritario y con un partido de Estado hasta el año 2000) y económicas (con un federalismo fiscal centralizado). Es así que el autoritarismo y la lógica de la unidad federal a toda costa se impusieron a las demandas locales y regionales. Este proceso centralizador fue comandado por los caciques y líderes políticos más

influyentes de la época posrevolucionaria, incluidos los presidentes de la República.

Por otra parte, a partir de la década de los ochenta del siglo anterior, el país vive el tránsito hacia formas más competitivas y de alternancia electoral, primero en los espacios municipales, y posteriormente en los estatales y el federal. Esta alternancia electoral y el fenómeno de los gobiernos divididos han devuelto paulatinamente el poder a los espacios locales los que, aprovechando el vacío político de un presidencialismo desfalleciente desde el año 2000, recuperan presencia en la toma de decisiones y en el reparto de potestades políticas y financieras, dando una nueva fisonomía (más descentralizada) al sistema federal. Quizá fuera más preciso afirmar que el autoritarismo y la centralización se han desplazado hacia los espacios locales en la figura de los gobernadores, caciques locales y otros poderes fácticos.

Durante el largo periodo independiente y a cien años de la Revolución, el país ha vivido el tránsito desde una centralización colonial hacia un federalismo centralizado, caracterizado por la intermitente irrupción de los gobiernos locales y de las organizaciones sociales en los estados, regiones y municipios, que han propiciado en ocasiones el fortalecimiento del sistema federal y en otras la centralización de las decisiones políticas y económicas como reacción del gobierno central en la búsqueda de la unidad nacional y en ocasiones del monopolio del poder político.

Como telón de fondo de esta alternancia y disputa por la hegemonía entre los poderes locales y el federal, asistimos, según vimos, a la aparición de nuevos fenómenos políticos, entre los que destacan la alternancia y competencia electorales en todos los órdenes de gobierno; los gobiernos divididos estatales y el federal; la debacle de la figura presidencial y el fortalecimiento de los gobernadores y de los poderes fácticos. Todo ello conforma un nuevo escenario que seguramente tensará al máximo las fuerzas centrífugas del sistema federal y que lo pondrán frente a su mayor prueba en la víspera de la conmemoración bicentenario de nuestra Independencia y centenario de nuestra Revolución.

## BIBLIOGRAFÍA

Astudillo Moya, Marcela, *El federalismo y la coordinación impositiva en México*, primera edición, México, Porrúa, 1999.

- Astudillo Moya Marcela, *Conceptos básicos de federalismo fiscal: el caso de México*, primera edición, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 2009.
- Aboites Aguilar, Luis, “Federalismo en México, 1922-1972. Una aproximación desde la fiscalidad”, en León E. Bieber (coord.), *Regionalismo y federalismo: aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos*, México, El Colegio de México, Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD) y Facultad de Filosofías y Letras de la UNAM, 2004.
- Aja Eliseo, *El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, segunda edición, Madrid, Alianza, 2003.
- Croisat Maurice, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, París, Montchrestien, 1999.
- Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano, régimen constitucional del sistema federal*, segunda edición, México, Porrúa, 2004.
- Frenkel, M., *Federal Theory*, Camderra, Australia, The Australian National University, 1986.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, “La renovación de las instituciones locales en México”, en León E. Bieber (coord.), *Regionalismo y federalismo: aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos*, México, El Colegio de México, Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD) y Facultad de Filosofías y Letras de la UNAM, 2004.
- Keller, I.S., *Les références historiques du fédéralisme*, Francia, La Lettre Européens, Hors-série, núm. 8, octubre, 1998.
- Martínez Assad, Carlos, “El centro y sus regiones en la historia reciente”, en León E. Bieber (coord.), *Regionalismo y federalismo: aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos*, México, El Colegio de México, Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD) y Facultad de Filosofías y Letras de la UNAM, 2004.
- Montesquieu, *De l'esprit des lois*, París, Editions Garnier, 1961.
- Negrete Salas, María Eugenia, “El centro de México, ¿una región?”, en León E. Bieber (coord.), *Regionalismo y federalismo: aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos*, México, El Colegio de México, Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD) y Facultad de Filosofías y Letras de la UNAM, 2004.
- Pani, Alberto J., *La política hacendaria y la Revolución*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1926.
- Soto Reyes Garmendia, Ernesto, “La Conago y la Convención Nacional Hacendaria: respuesta endógena al centralismo político y hacendario mexicanos”, en *Sociedad, historia y territorio: las dinámicas de la proximidad*, México, UAM/Universidad Pierre Mendès France de Grenoble, 2006.

- Watts R., *Comparing Federal Systems in the 1990's*, Canadá, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1996.
- Zicardi, Alicia, "El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal", en León E. Bieber (coord.), *Regionalismo y federalismo: aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos*, México, El Colegio de México, Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD) y Facultad de Filosofías y Letras de la UNAM, 2004.
- Zimmerling, Ruth, "Región y regionalismo: significado y relevancia política actual"; en León E. Bieber (coord.), *Regionalismo y federalismo: aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos*, México, El Colegio de México, Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD) y Facultad de Filosofías y Letras de la UNAM, 2004.
- Zoraida Josefina, "El federalismo mexicano: respuesta al regionalismo", en León E. Bieber (coord.), *Regionalismo y federalismo, aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos*, México, El Colegio de México, Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD) y Facultad de Filosofías y Letras de la UNAM, 2004.

## Poderes centrales y poderes regionales: una tensión permanente en los procesos críticos de la historia de México

Mario Alejandro Carrillo Luvianos\*

**E**n el presente artículo se hace un análisis de los procesos generados por los cambios políticos que sufrió nuestro país, de los cuales forman parte el movimiento de Independencia en el temprano siglo XIX, y el de la Revolución al inicio del siglo pasado. Las dos justas significaron un comienzo, un momento de quiebre, el inicio de un camino hacia alguna nueva parte, llena de escollos, penurias y mucho sufrimiento y muerte. Tienen en común ser los primeros pasos de un cambio de régimen hacia otro, y no obstante los diversos contextos temporales y estructurales que los caracterizaron, ambos procesos son aceleradores de los cambios en los que se condensaron y redefinieron las dinámicas políticas que hasta esos momentos llevaba nuestro país.

Las coyunturas abordadas tienen como antecedente el colapso del régimen político previo y el consiguiente desencadenamiento de una serie de procesos políticos que caracterizan la conformación de uno nuevo. De estos procesos tres revisten particular importancia: el primero, de carácter más general, es el que implica un cambio de régimen, en el cual las coyunturas críticas del cambio, que representa tanto el movimiento de Independencia como la Revolución, son sólo un momento del continuo que va de la destrucción de un régimen a la construcción de uno nuevo; el

\* Profesor-investigador en el Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

segundo, contextualizado por el anterior, lo constituye la existencia de dos proyectos de reorganización nacional: divergentes, antagónicos e irreconciliables, que conviven uno con el otro en medio de un equilibrio que ninguno es capaz de romper a su favor y que determinan con sus disputas la mayor parte del siglo decimonónico y el ritmo de construcción del nuevo régimen; y el tercero lo constituye, finalmente, la lucha entre los poderes centrípetos contra los poderes centrífugos cuando se colapsa el poder central. A la explicación de estos procesos dedicaremos este artículo.

## LOS PROCESOS GENERALES

El movimiento de Independencia forma parte de una muy prolongada etapa de transición del régimen colonial de los Habsburgo: trastocado por las Reformas Borbónicas para hacerlo más eficiente, redefinido, más tarde, por las peripecias de la corona en Europa y finalmente desligado de los lazos metropolitanos por decisión de las élites novohispanas.

El régimen colonial novohispano, con marcadas características autoritarias, se encontraba funcionando de acuerdo a una lógica impuesta por la metrópoli, con mecanismos de legitimación basados en supuestos exógenos vinculados a presupuestos de la monarquía española. Las normas y los procedimientos que sustentaban la base institucional del aparato político de la Nueva España tenían como última instancia de resolución a la metrópoli.

Las instancias centrales de la Nueva España mantenían el control de una sociedad agregada en primer lugar por estamentos, después dentro de corporaciones y finalmente por territorios. Dada la vastedad del virreynato, la integración de los amplios territorios se desarrollaba a través de unidades políticas que se iban haciendo más independientes conforme se alejaban de la ciudad de México. La unidad territorial era sostenida por acuerdos entre los poderes regionales y las autoridades metropolitanas, representadas por el virrey y las demás autoridades impuestas por la corona.

Los ordenamientos reales eran ejecutados y supervisados por una endeble burocracia virreynal regional, laxa en la aplicación de la ley y apoyada en los conflictos internos mayores por un reducido pero eficiente cuerpo pretoriano y en los conflictos hacia el exterior por la amenaza de la utilización de las fuerzas militares de la corona. Sin embargo, esto bastaba para mantener unidos los amplios territorios novohispanos.

El equilibrio novohispano desapareció cuando el país consiguió su independencia, lo que propició el rompimiento de los lazos que daban cohesión a las unidades territoriales y una muy frágil integración nacional, que a la larga desembocó en la pérdida de más de la mitad de su territorio.

Una de las principales características de la transición del régimen post-independentista lo constituye la existencia de dos proyectos de reorganización nacional: divergentes, antagónicos e irreconciliables. Las coaliciones políticas que defienden cada una de esas posturas conviven a lo largo de la mayor parte del siglo XIX, alternándose en el control del gobierno, en medio de un equilibrio que ninguna es capaz de romper a su favor.

Otra consecuencia del estado en el que se encontraba el país fue la dispersión del poder y la consecuente emergencia de poderes regionales autónomos, que participaron activamente en las conflagraciones, tomando parte por los distintos bandos.

Tenemos así a un México decimonónico que se debate dentro de una gran inestabilidad política, manifiesta en continuos golpes de Estado, cambios de gobierno, intentos frustrados de dotar al país de una estructura normativa e institucional, y que en sus peores momentos se consumió en una guerra nacional, además de ser invadido, cercenado y condenado a la penuria económica y social.

El punto culminante de este primer momento lo constituye la Guerra de Reforma librada entre las fuerzas conservadoras y liberales entre diciembre de 1857 y enero de 1861. En esta conflagración el bando conservador es finalmente derrotado y el bando vencedor, aún en plena guerra, se dispuso a instaurar un nuevo régimen, cuyo primer paso fue la aplicación de las Leyes de Reforma.

Sin embargo, el proyecto liberal tuvo que esperar aún algunos años más para ser llevado adelante, ya que la intervención que sufrió nuestro país por las fuerzas militares francesas, último coletazo de las fuerzas conservadoras, impidió su aplicación. No será sino hasta la instauración de la República, en julio de 1867, cuando finalmente prevalezca un proyecto de país.

El final de este periodo de incertidumbre lo constituirá, pues, el triunfo de las fuerzas liberales, lo que significa que uno de los proyectos es sacado de escena y asimilado subordinadamente al proyecto liberal.

Ya en pleno momento de instauración, los liberales adoptan medidas para golpear a las principales corporaciones y de paso dinamizar la economía, introduciendo al mercado capitales y medios de producción. La plena aplicación de la Constitución de 1857 se convertirá en una bandera

para el partido triunfante, al igual que la reconciliación nacional, la reorganización del sistema fiscal a escala nacional y el combate a los caudillos regionales demasiado independientes.

La presión centralizadora en contra de la independencia de las regiones provocó infinidad de reacciones e incluso fue uno de los argumentos que esgrimían las fuerzas en lucha para legitimar sus asonadas.

En el Plan de Tuxtepec, promulgado por Díaz en contra del presidente Lerdo de Tejada, se denuncian las pretensiones del gobierno central por determinar los destinos de los estados:

[...] que la soberanía de los Estados es vulnerada repetidas veces; que el Presidente y sus favoritos destituyen a su arbitrio a los Gobernadores, entregando los Estados a sus amigos, como sucedió en Coahuila, Oaxaca, Yucatán y Nuevo León, habiéndose intentado hacer lo mismo con Jalisco; que a este Estado se le segregó para debilitarlo, el importante cantón de Tepic, el cual se ha gobernando militarmente hasta la fecha, con agravio del pacto federal y del derecho de Gentes; que sin consideración a los fueros de la humanidad se retiró á los Estados fronterizos la mezquina subvención que les servía para defensa de los indios bárbaros; que el tesoro público se dilapida en gastos de placer, sin que el Gobierno haya llegado a presentar al Congreso de la Unión la cuenta de los fondos que maneja (Iglesias, 1998:486).

No obstante las acciones emprendidas, en el periodo de instauración del nuevo régimen persistieron en el país enclaves conservadores, además de movimientos insurreccionales y de desestabilización provocados por fuego amigo y enemigo. La naciente autoridad central aún no estaba en condiciones de restablecer la normalidad política y de restaurar los canales institucionales y constitucionales para recuperar la legalidad y el orden gubernamental.

La consolidación de ese régimen lo realizará años más tarde Porfirio Díaz, quien logra finalmente conformar un aparato gubernamental estable, pacificar al país e integrar territorialmente a la nación, además de impulsar un proyecto económico factible y conseguir el reconocimiento internacional.

La tensión entre el centro y los poderes periféricos fue resuelta por Díaz a favor del régimen que encabezaba. Para ello fueron determinantes los recursos con los que contó la ciudad de México apoyada “por la red

de capitales provincianas, por las principales ciudades mineras y el puerto de Veracruz [que] poseía recursos suficientes para mantener la estructura aparente de un Estado nacional” (Brading, 1985:17).

Además, la política de cooptación o destrucción de los hombres que controlaban las regiones fue muy eficiente. En el momento de mayor esplendor del Porfiriato, el presidente decidía en última instancia quién gobernaría los estados, bajo la fórmula de permitirles su predominio regional y la posibilidad de enriquecerse, a cambio de su sujeción a los poderes centrales.

Este régimen que costó tanto tiempo, esfuerzo y vidas, sobrevivió aproximadamente 30 años, hasta la primera década del siglo xx. La Revolución, iniciada en 1910, lo echó por tierra, sólo que a diferencia del proceso anterior, la edificación de uno nuevo se realizó en tiempos más breves. El proceso de transición duró apenas poco más de un lustro.

La autonomización de las regiones, cuando se desbarata el poder central, será una de las primeras consecuencias de la Revolución. Romana Falcón describe este proceso de la siguiente manera:

Una de las consecuencias más notables e inmediatas a las que dio pie el proceso revolucionario: el de las numerosas fuerzas centrífugas que entonces se desataron e hicieron del país un mosaico de pequeños territorios gobernados de manera casi autónoma. Efectivamente, cuando Porfirio Díaz abandonó México, en mayo de 1911, desapareció la figura central que, a falta de verdaderas instituciones, había conferido unidad y coherencia a todos los actores y procedimientos políticos. El desmoronamiento del antiguo régimen y la debilidad de las nuevas autoridades provocó una enorme y súbita ganancia de autonomía en las diversas regiones del país, y en sus pueblos más recónditos, la Revolución hizo de los conflictos locales, el eje sobre el cual giró toda la estructura de poder por más de un decenio (Falcón, 1986:106).

En esta etapa, además, a diferencia de la anterior, se enfrentaron con posibilidades de triunfo tres proyectos de nación. En el inicio de la insurrección la contradicción fundamental se da entre los defensores del régimen porfirista, en entredicho, y las fuerzas revolucionarias, que en este primer momento estaban formadas por una miríada de fuerzas con objetivos diversos y aún imprecisos. Esta confrontación concluye con la derrota de las fuerzas del antiguo régimen, comandadas por Victoriano Huerta, en agosto de 1914, con las que de paso se termina de destruir al régimen porfirista.

Con la eliminación de los defensores del proyecto prevaleciente hasta entonces, la confrontación principal se desplaza hacia el interior del grupo revolucionario. De la Convención de Aguascalientes, realizada en octubre y noviembre de 1914, que originalmente había sido planeada para poner de acuerdo a las distintas facciones revolucionarias, surgen dos proyectos antagónicos que se enfrentarán más tarde en los campos de batalla: el proyecto sostenido por los convencionistas, de carácter eminentemente social, y el defendido por los constitucionalistas, orientado más al restablecimiento del orden legal y a una transformación menos radical.

La victoria final se dio cuando el Ejército Constitucionalista derrotó en las batallas de Celaya al de la Convención, entre el 6 y el 15 de abril de 1915. Junto con la División del Norte naufragó el proyecto popular-social, quedando victoriosa una solo coalición, que más adelante impondría su proyecto de nación.

El periodo de instauración del nuevo régimen duró aproximadamente 25 años, sus piezas claves fueron realizadas en el periodo comprendido entre 1917 y 1940. La Constitución realizada en 1917 dio origen a una serie de acciones del grupo vencedor para la instauración del nuevo régimen, cuya consolidación plena se realizó en el sexenio de Lázaro Cárdenas (1934-1940), en el que se corporativizó a los sectores populares dentro del partido oficial, y la figura del presidente de la República se convirtió en el elemento predominante del sistema político mexicano:

La tarea de crear de nuevo un Estado Nacional, comparable en prestigio y autoridad con el del régimen porfiriano, absorbió todas las energías y el talento político de los presidentes que gobernaron a México hasta 1940. Desde luego para darse pudieron contar con las ciudades y la clase media urbana. Porque si bien la desintegración del Estado le había permitido al campo, para no mencionar el desierto, invadir la ciudad, cuando se estableció el Poder Ejecutivo Nacional, apoyado con suficiente poder militar y los recursos fiscales del sistema federal, entonces la gran masa de energía política y económica inherente a las ciudades inclinó la balanza decisivamente a favor de un gobierno central en la ciudad de México (Brading, 1985:21-22).

Este régimen funcionó establemente, con modificaciones determinadas por coyunturas particulares, hasta fines de los años sesenta; a partir de ese momento, se ve precisado a liberalizarse, para sobrevivir hasta el año

2000, año en que capitula el último bastión del régimen posrevolucionario en manos de la oposición.

### LAS DINÁMICAS DE DESENVOLVIMIENTO DEL CONFLICTO POLÍTICO

Al interior de los diversos momentos de los procesos de cambio político analizados, se desarrolla una serie de dinámicas propiciadas por la confrontación entre las fuerzas políticas que se enfrentan por la supremacía de su proyecto. Encontramos a los bandos luchando entre sí en términos de que la supremacía de uno implicaba la supresión de los otros. Dos tipos de dinámicas distintas marcan las etapas de transición e instauración de los regímenes políticos, que tienen que ver con la contradicción fundamental en juego: la primera dinámica se genera en torno al enfrentamiento entre dos proyectos antagónicos que postulan distintas formas de reorganización económica y de integración del régimen político. Cada uno de los proyectos tiene su manifestación política en la conformación de un bloque genérico (en el siglo XIX: centralistas-federalistas, conservadores-liberales; en la Revolución; porfiristas-revolucionarios, convencionistas-constitucionalistas).

Los distintos bloques políticos se van constituyendo a partir de la integración de diferentes actores que se reconocen y reúnen impelidos por tres motivos fundamentales: *a*) porque existe una identificación general en cuanto a los postulados que dicen defender (reivindicaciones ideológicas); *b*) por la identidad de intereses (reivindicaciones de clase, regionales o políticas); y *c*) por la aversión o temor al otro polo de la confrontación (motivaciones de sobrevivencia). Estos tres elementos, asumidos indistintamente por cada uno de los integrantes de cada bloque político, dan unicidad al conjunto.

La confrontación entre los bloques políticos actuantes marcará la dinámica del periodo, que determinará sobre todo al primer momento del cambio de régimen.

La segunda dinámica se genera cuando uno de los polos de la confrontación triunfa. La eliminación del enemigo común, que confrontaba a cada uno de los actores de manera singular y que los obligaba a entrar en alianza con otros (en ocasiones con percepciones e intereses lejanos), propicia que las posiciones al interior del bloque triunfante se redefinan. La emergencia exterior, la sobrevivencia, deja paso a la reivindicación inme-

diata, a la puesta en práctica de acciones concretas, emprendidas para alcanzar las demandas por las que se movilizaron. Y este hecho hace que al interior del bloque triunfante emerjan las diferencias pospuestas entre los hasta entonces aliados.

Surge así la disputa entre las facciones (en el siglo XIX, entre liberales moderados y radicales; entre el ala civilista y la militar; en la Revolución, entre los carrancistas y los sonorenses, entre los callistas y los cardenistas), que pueden adoptar las mismas formas de enfrentamiento que las de la dinámica anterior; es decir, pueden dirimirse lo mismo en el ámbito electoral que en los campos de batalla.

Finalmente, una vez concluida esta segunda dinámica, nos encontramos con una coalición de fuerzas triunfante, ejerciendo su hegemonía sobre el conjunto después de haber depurado a las fuerzas políticas antagónicas o de haberlas asimilado. Éste es el momento en que se comienza a instaurar el nuevo régimen y se da cause al nuevo modelo económico o se adecua el anterior a las nuevas circunstancias.

Sin embargo, el triunfo de una facción, en un primer momento, implica la persistencia de bastiones de los enemigos abatidos, además de movimientos insurreccionales y de desestabilización en algunas localidades y regiones, pero que no ponen en duda el predominio de las fuerzas triunfantes. La naciente autoridad central aún no está en condiciones de restablecer la normalidad política y de restaurar los canales institucionales y constitucionales para recuperar la legalidad y el orden gubernamental. Sin la capacidad real de punición, las órdenes que emanan del poder central se cumplen discrecionalmente, postergándose para mejor oportunidad el cobro de desobediencias y desatenciones.

En el siglo XIX, las dinámicas se complicaban aún más por la inexistencia de un Estado-nacional y por la expansión de las potencias internacionales. Cada una de estas dinámicas constituye etapas de desarrollo del movimiento político tendientes a conseguir la supremacía de uno de los contendientes. El resultado final será la depuración de las fuerzas políticas. Pero ¿cómo se desarrollaron más concretamente las reyertas?, ¿qué intensidad tomaron?, ¿cuáles fueron los mecanismos que usaron los contendientes?, y finalmente, ¿cuáles fueron los terrenos de la lucha?

Cuatro fueron las formas más importantes que adquirió la confrontación: *a)* negociaciones formales e informales; *b)* reyertas legales e institucionales; *c)* conjuras y tácticas de desestabilización; y finalmente *d)* la confrontación violenta:

- a) Las negociaciones formales e informales constituyen un primer mecanismo de intermediación entre las fuerzas rivales. Los pactos, las negociaciones, los acuerdos declarados o no, ponen sobre la mesa convergencias y divergencias de las fuerzas políticas interesadas y los resultados evidencian la correlación de fuerzas existente entre ellas. Cuando uno de los postulantes es notoriamente superior al otro o a los otros, o el ambiente le es favorable coyunturalmente, puede imponer su proyecto más o menos establemente, si es capaz de reproducir las circunstancias de su predominio; sin embargo, si el proceso de negociación se da entre dos fuerzas de dimensiones similares y con proyectos antitéticos, seguramente este mecanismo de interrelación entre contrarios fracasará.
- b) Cuando existe o todavía sobrevive un mínimo de institucionalidad, y todavía hay una lucha por el control de la institucionalidad gubernamental y de algunos puestos de los poderes de la Unión dentro de ella. Se convierte en algo estratégico apoderarse del control de la Cámara de Diputados, o crear la de Senadores, para hacerles contrapeso y apoderarse de ella, por ejemplo; o convertirse en presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puesto estratégico en gran parte del siglo XIX, porque éste era quien sustituía al presidente del país en caso de que faltara; o por supuesto acceder a la presidencia del país por caminos legales, ya sea por intermediación de una instancia facultada para su nombramiento o por la vía electoral, o incluir en el gabinete a algunos de sus allegados: todas eran vías fundamentales para posicionarse políticamente. Además de tener el control de las instituciones, el manejo de la legalidad en épocas de indefinición política significa tener la vara para justipreciar las acciones de los contendientes políticos y las propias, de acuerdo a una interpretación interesada. De esta manera, las acciones hacia los contrarios pueden ser recubiertas de un hálito de legalidad, lo que las legitima internamente y ante la comunidad internacional.
- c) La conjura y la desestabilización, que pueden acompañar a las formas de acción política anteriores, son un momento previo, un umbral de paso hacia mecanismos de acción más radicales y violentos. Las acciones concertadas para provocar inestabilidad y expulsar del control gubernamental al contendiente pueden darse dentro de una gama de mecanismos desestabilizadores que van desde los

dicterios, las denuncias, las descalificaciones en la prensa, los rumores, el boicot en las cámaras y dentro del gabinete, las manifestaciones en plaza, hasta los movimientos de tropas.

- d) Y finalmente la confrontación violenta, último y definitivo recurso dentro de la lucha entre las dos fuerzas contendientes. El resultado final tiende a ser la sujeción o el aniquilamiento del otro; dependiendo del nivel y la polarización del conflicto, esto se manifiesta dentro de un continuo que va desde una sublevación o un golpe de Estado, hasta una guerra civil en la que se enfrentan dos ejércitos.

### LAS COALICIONES REGIONALES Y LOS CAUDILLOS

Dentro de los dos procesos analizados, una de las tensiones más importantes que se dirimió es la que se presentó entre los poderes centrales en formación, débiles y divididos, y las emergentes o fortalecidas fuerzas políticas locales y regionales. La interrelación entre estas dos fuerzas de carácter contradictorio se realizó en medio de una lucha, en ocasiones encarnizada, entre estos dos factores de poder: por un lado, los poderes estatales, regionales o locales que se propusieron asumir plenamente el control de sus respectivas comunidades políticas, estructurar instituciones, normas y procedimientos dentro de una lógica de funcionamiento predominantemente determinada por parámetros endógenos, además de controlar las instancias de gobierno que se derivan de esos ordenamientos; y por otro, otra fuerza contraria a la anterior, predominantemente centrípeta que pretendía asimilar los diferentes espacios territoriales dentro de una lógica de interrelación nacional, en el que la instancia central fuera predominante.

Resumiendo, y tal y como lo dice Rogelio Hernández: “Como lo muestra la historia del país, cada vez que el poder central se ha debilitado, dispersado, o simplemente no ha sido eficaz, los poderes locales resurgen y disputan la conducción de la política nacional” (Hernández, 2004:74).

La respuesta política de los poderes regionales a la problemática arriba planteada fue casi siempre la formación de un bloque político, con distintas características, grado de cohesión, composición y extensión. La cúspide de este bloque estaba formada por una coalición entre los sectores dominantes de las regiones: los caciques de los pueblos, la oligarquía regional y el caudillo.

En el nivel inferior de la estructura jerárquica de los poderes locales y de la coalición encontramos a los caciques, a los que Guillermo de la Peña, haciendo un análisis de la bibliografía existente, los califica como “los ambiguos representantes de las clases populares, cuyo poder les permite acumular poder y riquezas”. Son ellos los que dominan una localidad o microrregión, cuyo control se estructura a través de una red de relaciones basada fundamentalmente en lazos de parentesco o compadrazgo, y su fuerza compulsiva se reduce a la capacidad de movilizar en su favor a los núcleos de población sobre los que tienen influencia (De la Peña, 1986:28-32).

El cacique es además una pieza fundamental en la mediación entre las comunidades que controla y los poderes exógenos. Por un lado, son ellos los que mantienen la paz social en sus dominios y los que regulan los flujos de demandas de las comunidades hacia todos los niveles de gobierno evitando que éstas rebasen umbrales que pongan en peligro la gobernabilidad. Así que son los gestores privilegiados de los recursos regulados por el Estado, como las tierras, el agua, el crédito, así como también los que ejercen informal e institucionalmente las potestades de regulación gubernamental sobre la vida comunitaria (De la Peña, 1986:28-32). Con estos personajes deben pactar los otros niveles de la estructura política estatal y nacional y el mismo Estado.

En el vértice superior de la jerarquía, por otra parte, siguiendo a De la Peña, encontramos a las oligarquías regionales. Son ellas las que gobernaban directamente o a través de sus subordinados las regiones en las que se desenvolvían, además de controlarlas económicamente, monopolizando las actividades productivas, el mercado y los puestos en el gobierno. Forman un grupo muy cerrado, unido por vínculos familiares, de amistad o compadrazgo, con una clara identificación de clase, que en muchas ocasiones sirve como base para la movilización política. Su supremacía indiscutida y su gran independencia, en muchas ocasiones, disturban sus relaciones con el gobierno central. Los intentos de ampliación de las potestades centrales en los territorios necesariamente encontraban resistencias entre este sector.

La defensa de los intereses y de las posiciones de este grupo dará razón de ser a las coaliciones regionales que se crean para participar políticamente. Sin embargo, sus miembros en ocasiones no participan directamente en ellas.

A través de sus paniaguados (“caciques pueblerinos, curas rurales, funcionarios menores, capataces, parientes pobres”) controlan y movili-

zan a los sectores populares de sus regiones o se relacionan con los sectores inferiores. Y por medio de gobernadores y caudillos, con las otras fuerzas políticas que les disputan su hegemonía.

Estos sectores sobrevivirán hasta el Porfiriato y sólo el proceso de expansión capitalista y la formación de un mercado nacional propiciados por el gobierno de Díaz pudo ponerlas en crisis, hasta que finalmente la Revolución menguó sus filas desmantelando sus haciendas y cotos productivos (De la Peña, 1986:36).

En la cúspide de las coaliciones políticas estatales y regionales, finalmente, están los caudillos, que partiendo de una base de poder regional, gozaban de un potencial político que los habilita para tener aspiraciones estatales y nacionales: dominan regiones extensas y constituyen actores privilegiados en la lucha por el poder nacional; su fuerza la derivan del control de un ejército profesional o improvisado y del manejo de los recursos de sus regiones.

Santiago Vidaurri en Nuevo León, en la segunda parte del siglo XIX, es un ejemplo de los grandes hombres fuertes que poblaron la época post-independentista. Vidaurri se levantó contra la dictadura de Antonio López de Santa Anna en 1855, con las consignas de “soberanía, libertad e independencia”.

Para hacer efectiva la soberanía de Nuevo León, constituyó su propio ejército y tomó bajo su control las aduanas coahuilenses y, eventualmente, las tamaulipecas. Así, al amparo de su milicia y de los puertos fronterizos, de los cuales obtenía rentas y acceso al comercio internacional, estuvo en condiciones de negociar o rechazar las disposiciones que del “centro” se dictaban para el noreste. Por otro lado, en la entidad neolonesa, como en ninguna otra parte de la República, se realizaron las reformas políticas y económicas más radicales, que eran acordes a su realidad (Gálvez, 1993:10).

Durante el periodo de 1855 a 1864, Santiago Vidaurri controló la parte noreste del país: poseedor del control militar de su región, se aseguró de extender su dominio a los estados circundantes, logrando en la época de mayor apogeo anexar Coahuila a Nuevo León, no obstante la oposición del gobierno central, al que confrontó cuando las disposiciones que dictaba atentaban contra los intereses regionales.

Unido al bando liberal combatió militarmente a los conservadores en la Guerra de Reforma, y precisamente la derrota militar que sufre en ma-

nos del general conservador Miramón, en septiembre de 1858, marca el inicio de su ocaso. Una vez perdida la racha victoriosa del ejército vidaurrista, empezaron a ponerse en duda muchas de las acciones tomadas por el líder neolonés. Su ejército pierde prestigio, lo que significa detrimento de su capacidad coercitiva, se diezman sus tropas y, lo que fue más peligroso para Vidaurri, se dividen las lealtades entre sus principales oficiales (Gálvez, 1993:11 y 142-150).

A partir del decaimiento del ejército de Vidaurri, su impulso de trascender nacionalmente se apaga, retirándose exitosamente a su estado natal en donde una serie de circunstancias fortuitas lo dotan de recursos económicos para mantener establemente su región. Sin embargo, paulatinamente va rompiendo con los liberales, principalmente con el presidente Juárez, que en lo más álgido de su disputa lo manda aprehender. Finalmente, ante el encono liberal, decide unirse al bloque imperial, al que une su destino, siguiendo el final de los defensores del imperio: es capturado por Porfirio Díaz en la ciudad de México y fusilado el 8 de julio de 1867 en la Plaza de Santo Domingo (Gálvez, 1993:176).

La época post-independentista está poblada de personajes similares a Vidaurri, tal como lo señala Francisco Bulnes: “Juan Alvarez en Guerrero, los García Baranda en Campeche, Martínez y Ugalde en la Huasteca, a Pavón, Cortina y Canales en Tamaulipas, Pesqueira en Sonora, Trías y Terrazas en Chihuahua, Cravioto en la sierra de Huachinango, Domínguez en Chiapas, etc.” (citado por Gálvez, 1993:12).

Décadas después, en la época posrevolucionaria, caudillos como Saturnino Cedillo guardan muchas similitudes con sus antecesores del siglo XIX. Romana Falcón sintetiza las características principales de este personaje:

Uno de los ejemplos más exitosos, el cacicazgo que Saturnino Cedillo estableció sobre San Luis Potosí por más de un decenio, logró una independencia formidable. Como sus batallones “agraristas” (unos quince a treinta mil hombres que sólo respondían a su llamado y no al del ejército federal) fueron determinantes para vencer a las rebeliones de 1923, 1927, 1929 y la guerra cristera de 1926 a 1929, las autoridades federales tuvieron que soportar cierta influencia cedillista en los destinos nacionales y sobre todo, dejar a Cedillo como el centro y alma de San Luis Potosí. Ahí mantuvo un control hegemónico sobre todo el aparato formal de gobierno: en la gubernatura, legislación y presidencias municipales no hubo más

que una rotación de familiares y favoritos. Más determinante fue su control total sobre el poder armado, lo que logró manteniendo en activo a sus milicias particulares, y tomando las riendas de la Jefatura de Operaciones Militares (Falcón, 1986:106).

No obstante la distancia en el tiempo que separa a Vidaurri y a Cedi-  
llo, comparten algunas características que es importante señalar:

1. En primer lugar, estamos ante la presencia de caudillos que reunieron en torno suyo un bloque político más o menos estable, predominado sobre otras coaliciones locales o regionales, que eliminaron o integraron a su mando. Esto es muy importante, porque como lo veremos más adelante, cuando no existe una coalición con la suficiente fuerza para imponerse a las otras, complica la cohesión de las regiones, convirtiéndolas en presa fácil de los poderes exógenos.
2. Una de las características más destacadas de estos personajes la constituye el control que ejercían sobre los grupos armados o sobre los ejércitos de sus localidades o de sus regiones. Como no se contaba con un andamiaje normativo que dirimiera las disputas y que regulara la obtención de los puestos políticos y diera cause institucional a la convivencia entre los diversos actores, la organización, el sostenimiento y la dirección de contingentes armados se convertía en una herramienta clave para la supervivencia.

En una época de convulsiones endémicas, el predominio de las soluciones de fuerza se constituye el espacio fundamental para resolver los problemas que el rompimiento del entramado regulador de las relaciones entre los espacios políticos plantea. Al orden y los equilibrios alcanzados en el régimen anterior, les sobreviene una indefinición de límites, de fronteras políticas que desemboca en una dinámica perniciosa de conservación-apropiación de fronteras políticas.

En este contexto, los contingentes armados en manos de los caudillos representan una garantía de sobrevivencia: un dique para los amagues de gavillas, filibusteros o indios; un freno para las ambiciones de los vecinos, o del poder central; un instrumento para llevar adelante los proyectos expansionistas, o una moneda de cambio en el posicionamiento político de los caudillos con las coaliciones políticas de alcance nacional.

3. La disponibilidad de recursos económicos y la disposición de usarlos con fines políticos es otra de las bases de poder fundamentales. En las épocas de crisis de las que estamos hablando, las actividades productivas y los mercados sufren un grave traumatismo, al igual que las fuentes de ingresos gubernamentales, lo que hace que la carencia de recursos económicos se convierta en un mal endémico. Así que la conservación y utilización en beneficio propio de las fuentes de recursos que aún sobrevivían, se convirtieron en un objetivo estratégico. Es por esos que los poderosos de las regiones disputaban el control de puertos y aduanas a los vecinos y a las autoridades centrales, al igual que peleaban por el manejo y control de los circuitos comerciales activos.

Era estratégico, igualmente, mantener los campos de batalla alejados de sus cotos de influencia. Conservar el funcionamiento normal de las actividades productivas en sus regiones, además de legitimarlos como autoridad, los dotaba de fuentes estables de recursos.

Los recursos son utilizados fundamentalmente para sostener el aparato bélico: para avituallar al Ejército, incluso para profesionalizarlo ofreciendo a las tropas un salario regular, para la compra de armamento e incluso para sostener a las comunidades y organizaciones campesinas que sirven de base a sus batallones.

Además los bandos que se disputan el poder a nivel nacional y de los que los caudillos forman parte, constantemente les piden dinero o pertrechos para sostener la lucha. El manejo de esta potestad consolidará o romperá los vínculos con las diferentes parcialidades.

4. Las posibilidades de consolidación y sobrevivencia de los caciques están condicionadas fuertemente por los vínculos que tienen con las coaliciones políticas que se disputan el poder a nivel nacional. En las épocas de las que estamos hablando es imposible abstraerse de los acontecimientos que consumen al país.

La estrategia política del caudillo en su relación con las fuerzas políticas nacionales y la lectura de las coyunturas por las que pasa el país, y su consiguiente posicionamiento, fueron vitales en su consolidación o en su ruina.

5. La capacidad del cacique para mantener unido al bloque político que comanda es fundamental para mantener su preeminencia: dentro de una política expansiva como la aplicada por muchos de es-

tos personajes, el interés y el miedo son los dos factores que desempeñan un papel importante para mantener la unidad. Con la agregación forzosa de elementos endógenos a la interacción natural del bloque político regional originario, muchas veces se rompían sistemas de relaciones políticas locales y regionales, para integrarlas a lógicas del núcleo político en expansión: destinando recursos de los grupos integrados, por acuerdos de conveniencia mutua o por amenaza. Esta situación causa agravios, rompe dinámicas y crea resentimientos. La vinculación de las unidades se mantiene mientras la compulsión que las ha integrado al entramado expansivo persiste: si la unidad reunida en torno al caudillo consigue sus objetivos y persiste como una fuerza vital a través de un lapso significativo, la reestructuración de las dinámicas, el resarcimiento de los recursos y la normalización de la vida colocarán en un estado larvario, o suprimirán las contradicciones ocasionadas por la expansión; sin embargo, si la coalición hegemónica es derrotada o se debilita, y los signatarios locales del acuerdo ven en peligro el cumplimiento de sus expectativas y la amenaza de castigo deja de ser una realidad, las unidades integradas exigirán imperiosamente el cobro de los agravios y de los recursos y el deslinde del núcleo expansivo, su separación o radicalmente la integración a otro bloque.

#### LOS CAUDILLOS REVOLUCIONARIOS Y LA FRAGILIDAD DE LAS COALICIONES REGIONALES

En la década de los veinte, surgió en el México posrevolucionario un nuevo tipo de caciques alejado de muchas de las características del prototipo decimonónico; Heather Fowler lo llamó “caudillo revolucionario”: Francisco Múgica en Michoacán, Adalberto Tejeda en Veracruz y Felipe Carrillo Puerto en Yucatán son ejemplo de ellos:

Múgica y Tejeda, asumieron la gubernatura de estados centrales claves en 1920 debido a las alianzas políticas que habían forjado con los poderosos jefes revolucionarios y no por la fuerza bruta militar o por el apoyo popular local. Después de ocupar sus puestos empezaron a ampliar su poder político, no mediante la explotación de su talento carismático, de sus vínculos familiares o de sus hazañas militares, sino utilizando la manipula-

ción política de la burocracia estatal. Sin embargo, se vieron obligados a restablecer y a armar unidades de defensa sociales como cuerpos paramilitares para enfrentarse a la clase de los terratenientes rurales vigorosamente organizada, al clero y al ejército federal. Poco a poco usurparon la autoridad política y militar del gobierno central creando nuevos grupos políticos radicales, y alentando la organización de los trabajadores y de los campesinos, creando fuerzas militares rurales independientes y afirmando la supremacía de los derechos del Estado en ciertas cuestiones fiscales y militares (Fowler, 1985:213).

Con este tipo de caudillos comienza en los estados un proceso de inversión de los fundamentos del poder regional:

1. En un primer momento estos caudillos no surgen de las regiones mismas, sino que son impuestos a la cabeza de las coaliciones regionales por los grupos que en ese momento controlan el poder central, en oposición muchas veces de sectores predominantes de las regiones, lo que trastoca radicalmente el estado de cosas, desestabilizando las regiones.

Su base de poder original está constituida por los recursos que desde el aparato gubernamental central les ofrece el Ejecutivo en turno; partiendo de esa base y de los recursos políticos que les ofrecían los aparatos políticos estatales, consolidaron su predominio.

En ese sentido, su fuente de poder originaria es externa, vinculándolo en primer lugar a una lógica política que le otorga una función subordinada, cuyo objetivo principal es el de recomponer la estructura del poder regional para supeditarla a los requerimientos de la instancia política patrocinadora del caudillo.

2. No constituyen un factor de unidad de todos los sectores de la sociedad, puesto que en la construcción de las coaliciones que los apoyan, no parten de los grupos dominantes, o cuando mucho de una parte de ellos. La integración del bloque político se hace a través del aparato de gobierno con los sectores medios y bajos de la sociedad, y en este sentido es parcial.

La construcción de su base de poder militar se realiza para combatir en primer lugar a los enemigos internos, que en muchas ocasiones son las oligarquías regionales, y posteriormente a las fuerzas externas.

3. Finalmente, el control sobre sus regiones es frágil porque se encuentran sujetos a dos tipos de tensiones: una interna, clasista, en contra de fracciones dominantes de los poderes regionales, y otra externa, política, en contra de los grupos políticos que desplazaron a la instancia central que los había promovido hacia el control del estado.

En sus mismos orígenes estos poderosos locales tenían las semillas de su destrucción, al estar vinculados desde su nacimiento con una figura predominante en el centro: en cuanto hubiera cambio en ese nivel de gobierno, el distanciamiento con el nuevo grupo dominante podría ser abismal e incluso intolerable para las partes.

La existencia de estos dos tipos de caciques en los dos periodos analizados dotaba a las regiones de interlocutores políticos que contraponer al poder central; sin embargo, no en todos los estados y regiones fue así, pues la existencia de varias coaliciones locales, conviviendo en un mismo espacio territorial, con intereses diferentes y con fuerzas similares, complicaban la cohesión.

Efectivamente, cuando no existía una coalición dominante estable, o cuando existían más de dos coaliciones, la situación en las regiones se complicaba; el estado de Guerrero, después de la muerte de Juan Álvarez, es un ejemplo. Ian Jacobs lo describe de la siguiente manera:

Desde los primeros años del México independiente se forjó el predominio de Juan Álvarez en el área situada al este de Acapulco, fincada en su participación exitosa en la lucha en contra de los españoles. Pronto se adhirió a la causa federalista liberal, combatiendo a los poderes regionales conservadores, sobre los que predominó en la década de 1840. El gobierno central, sin otra fuerza política local que amenazara a Álvarez, se apoyó en él, demostrándole su respaldo con la creación, en 1849, del estado de Guerrero, del que fue el primer gobernador.

El predominio de Álvarez en el estado duró hasta su muerte en 1867. Intentando heredar su dominio sobre Guerrero hizo gobernador a su hijo en 1862, cargo que ocupó hasta fines de 1868, cuando la situación del estado y del país cambiaron. Efectivamente, la Guerra de Reforma y la Intervención Francesa, trastocó la correlación de fuerzas del país y esto propició la emergencia de nuevos liderazgos que le disputaron la hegemonía a Diego Álvarez en el naciente estado: Vicente Jiménez en Tixtla y Canuto A. Neri

en Chilpancingo. La rebelión de Jiménez en Iguala en mayo de 1867 en contra del gobernador del estado, propició que Juárez, con el pretexto de controlar a los belicosos, mandara al general Francisco O. Arce al estado, al que nombró gobernador al inicio del año siguiente. La larga mano del gobierno central hizo por primera vez su aparición en el estado.

Los guerrerenses no se dejaron amilanar, sin embargo las disputas internas hicieron que las autoridades nombradas por el centro prevalecieran: en abril de 1869 los seguidores de Álvarez se rebelaron cerca de Acapulco, sin mayores consecuencias. Un año más tarde Vicente Jiménez se rebeló con grandes posibilidades de triunfo, que no consiguió solo porque las fuerzas de Álvarez se unen a las del gobierno central para nulificar la rebelión. La rivalidad entre los distintos poderosos de Guerrero pudo más que su animadversión hacia el centro.

Poco a poco los vínculos de los diferentes poderes regionales guerrerenses con las facciones que actuaban en el ámbito nacional se volvieron determinantes en los acontecimientos del estado. Los vínculos de Vicente Jiménez con Díaz, son fundamentales para que sea nombrado gobernador del estado en diciembre de 1876, en cuanto triunfa la insurrección de Tuxtepec. Desde la gubernatura Jiménez intenta destruir los dominios de Álvarez, pero lo único que consigue es desatar el caos en el estado, lo que posibilita que Díaz se convierta en mediador y consiga nombrar a un gobernador sustituto, lo que permite que las fuerzas políticas locales se recompongan, a tal grado que permitan por ejemplo que Diego Álvarez vuelva a ser gobernador del estado durante la presidencia de Manuel González entre 1881 y 1885.

A partir del momento en el que Álvarez deja la gubernatura, el poder del centro se consolida, aplicando la misma estrategia que Juárez: Díaz nombra como gobernadores a personajes alejados de los grupos predominantes del estado, sin bases políticas, traídos de fuera del estado y que gozaban de toda la confianza del Presidente. A partir del nombramiento de Francisco O. Arce en 1885, hasta 1911, todos los gobernadores fueron impuestos por el centro, no sin la oposición y el descontento de las fuerzas locales, cuya expresión máxima de irritación lo constituyó la revuelta encabezada por Canuto Neri en 1893, que no prosperó por la negativa de los jefes regionales guerrerenses de unirse a ella y por el envío de las fuerzas federales para suprimirla. Con el fracaso de esta sublevación culminó la época de los caudillos decimonónicos, apenas unas décadas más tarde una nueva generación con el lema “Guerrero para los guerrerenses”, reanudarían las querellas contra el gobierno central (Jacobs, 1985:109-112).

Los espacios regionales sujetos a las dos dinámicas arriba señaladas fueron presa fácil del gobierno central que se expandía; tanto en la época porfirista como en la posrevolucionaria estos espacios serían sujetos, al igual que el resto de los estados, al dominio de los gobernadores controlados por el Ejecutivo federal.

#### LA ÉPOCA DE LOS GOBERNADORES Y DEL PREDOMINIO DEL CENTRO

La trama política presentada en el país dentro de los dos periodos que siguieron al movimiento de Independencia así como al de la Revolución, se resolvió más tarde con la consolidación de los regímenes políticos en que devinieron ambos procesos.

La lucha entre los poderes regionales y el poder central se fue definiendo a favor del último y la clave fue el paulatino proceso de enajenación de los recursos políticos de que disponían los poderes locales, privándolos de cuando menos tres fundamentales: *a)* la fuerza militar; *b)* el control de las estructuras intermedias fundamentales en la relación con los distintos sectores de la sociedad, aquellas encargadas de la conversión de las demandas; y *c)* las estructuras de autoridad, tanto de las que se encargaban de tomar las decisiones dentro de los diversos espacios así como de aquellas encargadas de sancionar las decisiones vitales de la comunidad.

Se puede decir, siguiendo a Rogelio Hernández, que

[...] hacia fines de los años treinta, el caudillo tradicional, ejemplificado por Saturnino Cedillo (1890-1939), desapareció, pero no así el hombre fuerte ni el poder local. Simplemente fue sustituido por otro tipo de líder que si bien no eliminó las prácticas tradicionales, si actuó mediante organizaciones sociales, instituciones políticas y grupos locales que poco a poco fueron permitiendo la modernización del país. De nueva cuenta, su existencia, más que tolerada, fue reconocida por el gobierno central como una necesidad para compensar sus propias deficiencias para organizar, pacificar e integrar a las regiones del país. Fue así como la figura del gobernador comenzó a desarrollar el papel de intermediario político, responsable ante el Estado central de la paz y estabilidad locales, pero con suficientes poderes y autonomía para cumplir con su tarea (Hernández, 2004:775).

Sin embargo, desde que el gobierno federal pudo imponer condiciones al resto del país, evitó la creación de cotos de poder en los estados por parte de los gobernadores. Cuatro arreglos institucionales y prácticas políticas determinaron la sujeción de los gobiernos estatales al Ejecutivo federal:

1. El papel del “partido oficial” como único camino permitido para los ascensos políticos constreñía a quien aspirara a ser gobernador a plegarse a las normas y prácticas no escritas que dictaba, a través del partido, el presidente de la República en turno, que era en los hechos quien tenía la última palabra en cuanto a las nominaciones para todos los cargos de elección. De tal manera que si se quería aspirar a ser gobernador, además de contar con un capital político propio, se debía contar con el aval del Ejecutivo federal.
2. Una vez en la conducción del estado, los gobernadores tenían que ser muy cuidadosos de la línea marcada por el Ejecutivo federal y no acercarse demasiado a alguna facción de la familia revolucionaria que la contradijera, o que estuviera en malos términos con el presidente. El control que ejercía este último sobre todos los factores reales de poder podría hacerle la vida imposible al gobernador incómodo o demasiado independiente, y en última instancia el presidente siempre contaba con la sujeción del poder Legislativo y fundamentalmente con los senadores de la República, que podían declarar “desaparecidos los poderes del Estado”.
3. Un tercer elemento lo constituye, como lo señalamos en el punto anterior, la colonización que el poder Ejecutivo hizo del Legislativo. Al suplantar la representación territorial por una con base en la corporación y el partido, los diputados y senadores dejaron de tener como interés fundamental la defensa de sus bases territoriales, para plegarse a una lógica ajena determinada por dinámicas dictadas desde el Ejecutivo.
4. Otro elemento importantísimo fue el control que ejerció el centro de los recursos económicos. Efectivamente, la estructura de recaudación y distribución de ingresos creada por la federación sujetó a los gobiernos estatales y municipales a sus disposiciones, utilizando los recursos discrecionalmente como moneda de cambio, para premiar o castigar a los gobiernos locales.

El resultado final de la preeminencia del poder central y del limbo político en el que fueron colocados los gobernadores, privándolos de recursos políticos independientes, les confirió solamente un papel de intermediación

Este papel puede dar a los funcionarios y autoridades un espacio importante de actuación en cuanto a dispensadores de beneficios, tanto frente a los oligarcas como frente a los campesinos y jornaleros subordinados. Por definición, entonces, la acción del funcionario-intermediario se canaliza a través de redes que deben incluir funcionarios situados en rangos superiores, pues sin el auxilio de éstos, los beneficios no podrán obtenerse. Así el sistema político imperante opera como una red jerárquica de patronazgo. Ciertos autores incluso llegan a hablar de un “Estado clientelista” –una especie de patrimonialismo “informal”– para describir al mexicano (De la Peña, 1986:38).

#### UN APUNTE FINAL

Actualmente se está gestando la destrucción del régimen que acabamos de describir, una serie de medidas liberalizadoras y de reformas ha propiciado cambios radicales en su funcionamiento, que ha producido entre otros resultados sobresalientes, las alternancias en todos los niveles de gobierno. Junto a todos esos cambios, el día de hoy se está reeditando la tensión entre los poderes centrales (en plural) y los gobiernos de los estados, sólo que ahora partiendo de nuevos presupuestos.

Es notorio cómo las transformaciones del régimen posrevolucionario han propiciado el paulatino desmantelamiento de los mecanismos informales e institucionales a través de los cuales el gobierno central sujetaba a los gobiernos de los estados. Lo cual ha desembocado en el resurgimiento de las dinámicas políticas en los estados tendientes a ampliar su independencia. “El resurgimiento de las gubernaturas y de los liderazgos estatales, no se debe al aliento democrático, sino al debilitamiento de los controles centrales (administrativos, financieros y políticos, incluidos en estos últimos al presidencialismo) que han creado vacíos de poder que han llenado los gobernadores” (Hernández, 2004:774).

Los diferentes estados se encuentran hoy día redefiniendo sus entramados políticos bajo lógicas internas. Los gobiernos de los estados se han

convertido en cotos de poder de coaliciones regionales que se mueven con lógicas determinadas fundamentalmente por presupuestos endógenos, dotándolos de un capital político importante, de alcance regional y nacional.

Además, el contexto en el que se reactivan, tendiente a un mayor equilibrio entre poderes y a la existencia estable de más de un contendiente de la trama política como parte fundamental del diseño institucional (a diferencia de los procesos de cambio de régimen que analizamos), les garantiza a las coaliciones estatales posibilidades de independencia y sobrevivencia mayores y cierta permeabilidad a los influjos de los poderes del centro.

Esta situación deriva en los diferentes estados en la constitución de dos escenarios: cuando una de estas coaliciones es lo suficientemente fuerte para imponerse sobre las otras, como sucede en algunos estados del sur de nuestro país, se consolidan en su interior fuerzas que tienden al monopolio de los cargos y al usufructo exclusivo del poder y a la consiguiente constitución de feudos; pero es probable también, sobre todo en los estados más desarrollados, que existan diversas coaliciones regionales con fuerzas similares y alejadas de la posibilidad de prevalecer permanentemente sobre las otras, luchando en el ámbito electoral, en donde la ciudadanía tiene la posibilidad de premiar o castigar su desempeño, además de estar siempre bajo su escrutinio.

Es demasiado pronto para concluir hacia dónde va el proceso que estamos viviendo, sin embargo, lo que es claro es que el destino de los diferentes espacios estatales dependerá en mayor medida de sus procesos internos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Brading, D.A., “La política nacional y la tradición populista”, en D.A. Brading, *Caudillos y campesinos en la Revolución mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.
- De la Peña, Guillermo, “Poder local, poder regional: perspectivas socioantropológicas”, en Jorge Padua y Alain Vanneph, *Poder local y poder regional*, México, El Colegio de México/CEMCA, 1986.
- Falcón, Romana, “La Revolución mexicana y la búsqueda de la autonomía local”, en Jorge Padua y Alain Vanneph, *Poder local y poder regional*, México, El Colegio de México/CEMCA, 1986.

- Fowler Salamini, Heather, “Caudillos revolucionarios en la década de 1920: Francisco Múgica y Adalberto Tejeda”, en D.A. Brading, *Caudillos y campesinos en la Revolución mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.
- Gálvez Medrano, Arturo, *Regionalismo y gobierno general. El caso de Nuevo León y Coahuila, 1855-1864*, México, Gobierno del Estado de Nuevo León, 1993.
- Gledhill, Jonh, “Neoliberalismo e ingobernabilidad: caciquismo, militarización y movilización popular en el México de Zedillo”, *Relaciones*, núm. 96, otoño 2003, pp.42-78.
- Hernández, Rogelio, “El resurgimiento de los poderes locales”, *Estudios Sociológicos* xxii, núm. 66, 2004, pp. 773-781.
- Iglesias González, Román, *Planes políticos, proclamas, manifiestos y otros documentos de la Independencia al México moderno, 1812-1940*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1998.
- Jacobs, Ian, “Rancheros de Guerrero: los hermanos Figueroa y la Revolución”, en D.A. Brading, *Caudillos y campesinos en la Revolución mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.
- Knight, Alan, “Caudillos y campesinos en el México Revolucionario, 1910-1917”, en D.A. Brading, *Caudillos y campesinos en la Revolución mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.
- Tecuanhuey Sandoval, Alicia, “La Revolución mexicana: regiones y reconstrucciones”, *Metapolítica*, núm. 62, noviembre-diciembre, 2008.
- Zuckermann, Leo, “Notas sobre el presupuesto”, *Excélsior*, México, 19 de noviembre, 2009.

## La construcción de la ciudadanía en México

Joel Flores Rentería\*

La ciudadanía remite, antes que a los derechos políticos y civiles, a una identidad cultural cuyo valor más caro es la libertad. Una identidad que se construye a partir de largos procesos culturales, políticos y sociales. La ciudadanía moderna posee un carácter democrático el cual reside en su universalidad, en la identidad que adquiere el individuo y el ciudadano. Una identidad que se construye en los ámbitos cultural, jurídico y político. El ser ciudadano implica que el individuo se vea a sí mismo como un ente capaz de autodeterminarse, de deliberar y juzgar sobre los asuntos concernientes a su vida particular y a su comunidad. En este sentido, la universalidad de la ciudadanía implica concebir a la libertad como esencia de la vida humana, tal como lo proclama Rousseau: “renunciar a su libertad es renunciar a su cualidad de hombre, a los derechos de la humanidad, incluso a sus deberes” (Rousseau, 1980:16).

El principio de autodeterminación constituye la esencia de la autonomía ciudadana. “El concepto de autonomía connota la capacidad de los seres humanos de razonar de forma conciente, de ser autorreflexivos y de autodeterminarse. Implica la capacidad de deliberar, juzgar, elegir y actuar” (Held, 1997:16). El ciudadano se define, desde la antigüedad, por “el derecho a participar de las funciones judiciales y de las funciones públicas en general” (Aristóteles, 1982:1275a). En este sentido, los criterios utilizados para otorgar la ciudadanía son criterios de exclusión social y

\* Profesor-investigador en el Departamento de Política y Cultura, UAM-Xochimilco.

política y están en función del tipo de Estado y de constitución existentes; “en consecuencia, bajo una clase de constitución la ciudadanía se hará extensiva al artesano y al obrero a jornal, mientras que bajo otras formas de constitución ello será imposible” (Aristóteles, 1982:1278a). En una oligarquía, por ejemplo, debido a que en los cargos públicos son admitidos sólo aquellos que pueden pagar un censo elevado, es imposible que los pobres sean ciudadanos. Lo mismo ocurre en las monarquías y en las aristocracias, donde los únicos ciudadanos son el rey y los nobles. No obstante, con independencia de la forma de gobierno, la ciudadanía conserva sus mismos atributos, los cuales se sintetizan en la idea de *autonomía*, que significa gobernarse a sí mismo, y regirse por sus propias leyes, usos y costumbres.

En el mundo moderno el principio de autodeterminación expresa fundamentalmente dos ideas: la capacidad de los seres humanos para razonar y la noción de gobierno democrático, es decir, de un pueblo, de una comunidad de individuos libres, capaces de gobernarse a sí mismos. De esta forma, democracia y ciudadanía se unen de manera indisociable. No es posible hablar de una democracia sin ciudadanos ni de ciudadanos que no aspiren a vivir en un gobierno democrático.

Lo anterior es producto de la identidad que se construye entre el individuo y el ciudadano, es decir, de la universalización de la ciudadanía que, en una primera instancia, no se refiere a un cambio de gobierno sino a una transformación de las mentalidades que lleva a los individuos a conceptualizarse como un ente libre, capaz de juzgar por sí mismo y de construir su propia verdad y su propia organización social y política.

Ahora bien, si la capacidad de juzgar por sí mismo, es decir, si la razón se erige como el atributo que define la existencia humana, entonces la ciudadanía adquiere un carácter universal; ciudadanía equivale a pueblo, a ese conjunto de individuos que reclama para sí el derecho de autodeterminación. En este contexto, el pueblo es el legislador soberano, tal como lo define Marsilio de Padua: “El legislador o la causa eficiente, primera y propia de la ley es el pueblo, o sea, la totalidad de ciudadanos” (Padua, 1989:54). Marsilio, en siglo XIV, anunciaba el inicio de los procesos de gestación del pueblo moderno. Procesos que inician en diferentes años y diversos lugares. La Nueva España, el México aún nonato, los iniciaría en el siglo XIX.

La libertad política, plasmada en el derecho que un ciudadano tiene a participar en el gobierno y a elegir a sus gobernantes, brillaba por su ausencia. La misma idea de *pueblo*: comunidad de ciudadanos unida por un consenso de derecho, era ajena, extraña, pues el sistema de castas instaurado, erigido sobre la pureza o mezcla de sangre y el lugar de nacimiento, había generado una sociedad excluyente, fundada en la desigualdad social, política y jurídica. Nada en común había entre las diferentes castas a no ser la religión y la dominación ejercida por los españoles nacidos en España. En la primera década del siglo XIX la población de la Nueva España era de 5 837 100 habitantes y estaba distribuida en estratos sociales de acuerdo con sus categorías étnicas de la siguiente manera (Othón de Mendizábal, 1984:80):

|   |           |
|---|-----------|
| Espanoles nacidos en España (españoles) | 70 000    |
| Espanoles nacidos en America (criollos) | 1 245 000 |
| Indios                                  | 3 100 000 |
| Negros                                  | 10 000    |
| Castas                                  | 1 412 100 |

De los 5 837 100 habitantes que había en la Nueva España del siglo XIX, sólo 1.19%, representado por los españoles peninsulares, tenía pleno derecho a participar en el gobierno colonial, razón por la cual, aunque de manera impropia o por analogía,<sup>1</sup> podían ser considerados ciudadanos. Los criollos pueden, igualmente por analogía, ser considerados como “ciudadanos de segundo orden”, pues se les concedió una participación en los gobiernos municipales. El cabildo municipal o ayuntamiento “fue la única agencia de gobierno en donde los criollos mantuvieron una gran participación formal” (Harig, 1990:235). Con todo, los individuos con derechos a participar en el gobierno de la Nueva España apenas rebasaban una quinta parte. El resto de la población se encontraba sometida, prácticamente, a la esclavitud.

Los indios representaban tres quintas partes de la población, aproximadamente, y “tenían sus leyes especiales, sus jueces, sus procuradores y defensores que les nombraba el gobierno, porque eran legalmente consi-

<sup>1</sup> Es inapropiado hablar de ‘ciudadanos’ en la Nueva España, ya que tanto los españoles peninsulares como los criollos son súbditos, sin embargo, los derechos que tienen a participar en el gobierno permiten establecer esta analogía.

derados como menores de edad” (Zavala, 1969:13); es decir, incapaces para regirse por sí mismos, pues ser menor de edad implica que no se tiene pleno uso de razón, por ello se consideró que los indígenas requerían de un tutor, de un pastor de hombres que les señalara cuál era la senda del bien. No eran considerados esclavos, como ocurría con la población negra, pero vivían en condiciones de esclavitud. De ello da testimonio Lorenzo de Zavala:

Además del tributo que pagaban los indios al real erario o a sus encomenderos, se crearon otras contribuciones eclesiásticas con el nombre de ovencciones. Estaban exceptuados del diezmo y de los derechos parroquiales, porque sus explotadores habían calculado muy bien que un hombre que nada posee, ni tiene más necesidades que las naturales, pocos diezmos podía pagar [...] los indios no poseían propiedades territoriales ni ningún género de industria hablando en lo general [...]

En varias provincias los curas tenían tal dominio y ejercían tal autoridad sobre los indios, que mandaban azotarlos públicamente cuando no pagaban las ovencciones a su tiempo o cometían algún otro acto de desobediencia [...] o por haber faltado a la misa algún domingo o fiesta [...] Los azotados tenían la obligación después de besar la mano de su verdugo (1969:15-17).

Tales eran las condiciones de opresión y explotación en las comunidades indígenas que las sublevaciones aparecen como una constante en los tres siglos del periodo virreinal. En 1523 se sublevan los indios de la provincia del Pánuco. Un año más tarde, en Oaxaca, los mijes se niegan a pagar el tributo a los españoles, asesinan a los recaudadores y su rebelión se extiende hasta Chiapas; y en 1544 vuelven a sublevarse los indios de Oaxaca y lo mismo en 1660, pero en esta ocasión incendian las dependencias gubernamentales e incitan a otros pueblos a unirse a la lucha: la rebelión se extiende hasta Jalapa. En 1541 las rebeliones de los indios tienen lugar en la provincia de Nueva Galicia, que comprendía los territorios de Jalisco, San Luis Potosí, Aguascalientes, Zacatecas y Colima. En 1582 se rebelan los chichimecas en Saltillo. En 1606 los taramaras y tepehuanes: ésta fue una de las sublevaciones más cruentas. Mueren aproximadamente 15 000 indígenas. En 1616, 1617 y 1652 vuelven a rebelarse los taramaras y tepehuanes. Los españoles, para doblegarlos, entraban en las aldeas y destruían sus cosechas y viviendas con la finali-

dad de rendirlos por hambre, pero no tuvieron éxito ya que en varias ocasiones continuaron su lucha, tanto en el siglo xvii como en el xviii. En 1692 toca su turno a la ciudad de México, ahora la rebelión es causada por la falta de alimentos debido a las inundaciones. Los pobres se levantaron en armas e incendiaron el palacio virreinal. En el siglo xviii sobresale la rebelión de los mayas en el pueblo de Quisteil, nuevamente el exceso de tributos y la servidumbre llevaron a los indios a levantarse en armas, en esta ocasión entraron a la iglesia del pueblo para matar a las personas blancas y luego coronar a Jacinto Canek como su rey, quien logró reunir a unos 1 500 indígenas. Los españoles sofocaron la sublevación ese mismo año y torturaron a Canek hasta su muerte. Las rebeliones del siglo xviii se presentaron también en Michoacán, Nayarit, Yucatán, Guanajuato, San Luis Potosí y Veracruz (véase Casarrubias, 1963).

Como puede apreciarse, las rebeliones indígenas estuvieron presentes durante todo el régimen colonial, pero fueron movimientos locales y en raras ocasiones lograron unificarse varios pueblos. Tuvieron por causa los altos tributos exigidos, las condiciones de servidumbre y el despojo de sus tierras. Para principios del siglo xix la mayor parte de las comunidades habían perdido sus tierras. Los pueblos indígenas quizá no podían concebir la libertad de manera conceptual, debido a la opresión, la servidumbre e ignorancia a la que habían sido sometidos, pero sí la concebían de manera intuitiva y, prácticamente, por instinto de conservación deseaban liberarse de la opresión española. Esto explica la rapidez con la que se unen al movimiento de Independencia, pues su anhelo de libertad nunca fue ahogado por completo.

En 1808 las nociones de *ciudadano* y *soberanía popular* eran ajenas y prácticamente desconocidas en la Nueva España, y no tenían una significación relevante en la mente de los pobladores de la América española. Sin embargo, estas dos nociones se difundirían con rapidez y terminarían por transformar las estructuras políticas coloniales. En 1808 Francia, bajo el imperio de Napoleón, extiende sus dominios sobre la mayor parte de Europa. En marzo, las tropas de Napoleón entraban en España y el 19 de ese mismo mes Carlos iv abdica a la corona española en favor de su hijo Fernando vii. En el mes de abril padre e hijo parten hacia la frontera de Francia para establecer un convenio mediante el cual conservarían la corona a cambio de favorecer a Napoleón, pero fracasan y el 2 de mayo, en Bayona, renuncian a sus derechos al trono de España. “Por si eso fuera poco, Godoy, el ministro favorito del rey Carlos firma un tratado por

el cual se ponen en manos del emperador de Francia todos los reinos de España y de las Indias” (Villoro, 1981:604). Napoleón deposita la corona de España en manos de su hermano José Bonaparte, quien será considerado por los españoles y los novohispanos como un príncipe ilegítimo.

Los reyes de España renunciaban a sus dominios, y es este abandono, esa ausencia del monarca, la que revela las estructuras de poder ocultas hasta entonces. Tras la huida del rey y ante un monarca ilegítimo, en toda la península comienzan a formarse las juntas provinciales para resguardar la soberanía y liberar al pueblo del dominio francés. En la práctica, la soberanía había recaído ya en el pueblo, que se veía obligado a ejercerla en ausencia del monarca legítimo.

España había caído en un vacío de poder generado por la abdicación de sus monarcas: en un espacio de confusión y anarquía cada provincia quería dirigir los destinos de la nación, pero ninguna de ellas tenía ni más ni menos derechos para hacerlo. La Junta de Sevilla envió a México sus comisionados para que fuese reconocida como tal, pero el

[...] virrey quiso, antes de todo, oír el voto del ayuntamiento y de la audiencia, que a falta de otros representantes, debía por lo pronto hablar en nombre del pueblo mexicano. Este paso del virrey Iturrigaray, produjo dos efectos: en la nación, el primer rayo de luz para conocer su fuerza y sus derechos, y en los españoles residentes en México el temor de que esto no sucediese (Zavala, 1969:37-38).

Iturrigaray, siguiendo el ejemplo de las provincias españolas, estaba dispuesto a formar la Junta y a presidirla él mismo, pues consideraba que un virrey debía obediencia y lealtad a su monarca, pero en ausencia de éste, ante la cobardía de los reyes Carlos IV y Fernando VII, quienes habían preferido entregar sus dominios al invasor en lugar de luchar por los territorios que por derecho les pertenecían, ante ese vacío de poder, la Nueva España se encontraba en igualdad de condiciones que cualquier otro reino español; en dichas circunstancias Iturrigaray no podía ni debía representar al rey de España, pues ahora éste era José Bonaparte: un rey ilegítimo. Iturrigaray hace suya la doctrina de la soberanía popular y, en consecuencia, de aquí en adelante tendría que representar al pueblo novohispano. Sin embargo, la Junta nunca se estableció porque un pequeño grupo de ricos comerciantes españoles, encabezados por Juan del Yermo, organizó una conspiración contra el virrey para impedir que los criollos

tomaran en sus manos el gobierno. A juicio de los españoles sublevados esto es lo que ocurriría después de formada la Junta. La rebelión inicia el 16 de septiembre de 1808, ese día el palacio virreinal fue tomado y el virrey Iturrigaray y su esposa fueron capturados y enviados a prisión al castillo de Ulúa, en Veracruz, de donde partieron a España en el mes de diciembre. Los conspiradores depositaron el mando en la Real Audiencia, integrada en su totalidad por españoles. Posteriormente fue reconocida la Junta de Sevilla y más tarde la Junta Central.

Los criollos interpretaron la conspiración como una medida tomada por los españoles residentes en América para usurpar el poder del rey legítimo de España: Fernando VII. En el ayuntamiento de México se argumenta que no es posible negar la sujeción que se le debe a la corona, pero en las actuales circunstancias, puede darse la forma de gobierno que necesiten, pues en ausencia del monarca su autoridad no subsiste en el virrey ni en la Real Audiencia sino en el conjunto de la nación. Aparece aquí el retorno a una vieja tradición que revela los derechos y la autoridad de los ayuntamientos o municipios:

En el cabildo está la verdadera representación popular. Dos son las autoridades legítimas que reconocemos –declara el licenciado Primo de Verdad–: “la primera es de nuestro soberano, la segunda la de los ayuntamientos aprobada y confirmada por aquél. La primera puede faltar, faltando los reyes [...] la segunda es indefectible por ser inmortal el pueblo.” Por otra parte los ayuntamientos fueron las primeras autoridades de Nueva España; al contrario el virreinato y la Real Audiencia vinieron a establecerse después (Villoro, 1981:609).

En la América española se desencadena una contienda eminentemente política, que desencadena la revolución de Independencia. Si se reconocía que la autoridad recaía en los ayuntamientos, el gobierno le pertenecería a los criollos y se instauraría una república; por el contrario, si recaía en la Real Audiencia y en el virrey, los españoles residentes en América conservarían su hegemonía y la estructura de poder monárquica del gobierno colonial. Los ayuntamientos representaban a la soberanía popular ejercida a través de los gobiernos municipales.

En la Nueva España, las nociones de *soberanía popular* y de *ciudadanía* emanan de sus añejas estructuras políticas y sociales, del cabildo, de sus gobiernos municipales, donde tenía lugar la representación política.

Cierto es que en los años que van de 1808 a 1814 las doctrinas políticas de la Ilustración se difunden ampliamente, como atestigua Lorenzo de Zavala:

[...] por primera vez los impresos de la Nueva España trataban de temas relativos a la política, se hablaba ya sobre los principios del derecho social, sobre la soberanía del pueblo, sobre los límites de la autoridad, sobre los deberes de los gobernantes, y otras cuestiones que interesaban a los ciudadanos [...] la filosofía moderna, la física experimental [...] la lógica de Condillac, las doctrinas de Locke, penetraron hasta el umbral de los claustros y de los colegios (Zavala, 1969:40).

Las obras de Rousseau y de Montesquieu también fueron difundidas, pero en el fondo son los planteamientos de Francisco Suárez los que permiten tanto asimilar rápidamente las doctrinas modernas del contrato social y de la soberanía del pueblo, como proclamar una sociedad civil, de ciudadanos (puesto que el término *civil* es una voz latina que significa “lo relativo a los ciudadanos”), con un gobierno monárquico y, asimismo, proclamar la libertad del individuo pero sin liberarlo de la dominación religiosa. Tal fue la fuerza que adquirieron las ideas del contrato social y de la soberanía popular, que la “inquisición de México condenaba en 1810 la doctrina de la soberanía popular como una herejía” (Zavala, 1961:41).

En los planteamientos teológicos y políticos de Francisco Suárez se encuentran los antecedentes del pensamiento contractual moderno, o por lo menos, debe aceptarse, cierto paralelismo. La universalidad de la libertad, fundamento de la ciudadanía moderna, ya está presente, como también el principio de autodeterminación del pueblo y el gobierno como producto de una convención humana:

Así como el hombre, por el hecho de ser creado y tener uso de razón, tiene potestad sobre sí mismo y sobre sus facultades [...] y por esta razón es naturalmente libre, es decir, no es siervo sino señor de sus acciones; así también el cuerpo político de los hombres, por lo mismo que es producido a su modo, tiene potestad y régimen sobre sí mismo, y por consiguiente tiene también potestad sobre sus miembros y dominio peculiar sobre ellos [...] Así como la libertad ha sido dada a cada hombre por el autor de la naturaleza [...] así también esta potestad se da a la comunidad de los hombres

por el autor de la naturaleza, mas no sin la intervención de las voluntades y consentimientos de los hombres, que se han congregado para formar la tal comunidad política (Suárez, 1998:122-123).

Suárez no rompe con la teoría del origen divino del poder político pero la interpreta de una manera diferente. El poder político tiene un origen divino, pero no le es dado por Dios directamente a los gobernantes ni por intermedio del Papa: Dios otorga el poder a la comunidad y a través de ella a los gobernantes. Según Suárez, Dios no otorga el poder político a ningún hombre en particular, puesto que para él todos son iguales; en consecuencia, el poder político recae en la comunidad en su conjunto, no le pertenece más que a ella y es ella la que tendrá que elegir su forma de gobierno.

Esta potestad natural de elaborar leyes humanas, no reside en cada uno de los hombres tomados en particular, ni en la multitud de ellos cuando se agregan sólo accidentalmente; sino que está en la comunidad, en cuanto unida moralmente y ordenada para componer un cuerpo místico, del cual resulta como propiedad suya (Suárez, 1998:124).

El poder político no lo tienen en ninguna forma los particulares, ni éstos renuncian a su libertad ni a sus derechos naturales cuando se asocian para constituir una comunidad política. El poder político es producto del acto mismo de asociación y toda asociación se establece a partir de ciertos principios y valores que permiten la unidad, la identidad, entre un sinnúmero de individuos. No es el número lo que importa, sino el hecho de que compartan una serie de valores que se erigen en principios de unidad y que éstos permiten hacer cosas en común, en consecuencia, en beneficio del conjunto de asociados. Toda asociación implica, en primera instancia, la igualdad. Una igualdad que se establece respecto a los valores o bienes que hicieron posible la asociación.

El conjunto de asociados es el pueblo, pero éste jamás es concebido por Suárez como un conjunto de individuos agrupados de cualquier forma o reunidos por su egoísmo inherente y con la única finalidad de conservar sus propiedades, su vida y su libertad. El pueblo, para Suárez, es una comunidad mística o moral, una comunidad ética unida por un consenso de valores. La libertad adquiere, entonces, un contenido ético y se revela como el principio de asociación que genera a la comunidad políti-

ca. No hay contradicción entre individuo y comunidad, entre la libertad de la persona y la libertad de la comunidad o el poder que ésta detenta, porque la comunidad política y el poder de ésta provienen del acto de asociación, cuyo principio de unidad es la libertad.

La libertad aparece como un don divino que Dios ha otorgado a cada persona y a cada comunidad política y adquiere, al igual que la idea de pueblo, una connotación corporativa y mística: la libertad en términos colectivos. La libertad de la comunidad es a un mismo tiempo la libertad de la persona, no existe la una sin la otra, es una sola que se revela como unidad y pluralidad al mismo tiempo. El individuo es en la corporación, en la comunidad. De esta manera se rescata la esencia comunitaria de la libertad, no la esencia individual del pensamiento ilustrado. Hay que agregar, también, que la libertad, por ser concebida como un don divino, estrecha sus vínculos con la religión, pues en ella encuentra su contenido moral. Sólo desde esta perspectiva es concebible el decreto de abolición de la esclavitud proclamado por Hidalgo y la lucha de un pueblo por su independencia y en defensa de su religión.

El 6 de diciembre de 1810 el padre Hidalgo declara abolida la esclavitud: “Que todos los dueños de esclavos deberán darles la libertad dentro del término de diez días, so pena de muerte, la que se le aplicará por transgresión de este artículo” (Hidalgo, 1953:21). El decreto de Hidalgo, mediante el cual universaliza la libertad, y con ello a la ciudadanía, tiene un profundo contenido teológico-político inspirado en la doctrina de Suárez. Todos los hombres son libres e iguales, pues al ser una creación del Todo Poderoso, Dios les ha dado la libertad; la esclavitud, en consecuencia, es un atentado contra la voluntad divina, razón por la cual ordena se castigue a los esclavizadores con la pena capital si se niegan a obedecer el decreto. Asimismo, la lucha del pueblo indígena es por su libertad, pero la libertad, en esta lógica, simboliza dos cosas: liberarse de la opresión española y conservar su religión, de allí que la Virgen de Guadalupe halla sido tomada como bandera de la guerra de Independencia. Esto explica también que tanto en la Constitución de Apatzingán como en la de 1824 se haya decretado, junto a las libertades y derechos ciudadanos, la intolerancia religiosa. La Constitución de Apatzingán decreta en su primer artículo: “La religión católica, apostólica y romana es la única que se debe profesar en el Estado” (Constitución de Apatzingán, 1814). La Constitución de 1824 en su artículo tercero señala: “La religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la C. A. R. La nación

la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra” (Constitución de 1824).

El principio de autodeterminación de los pueblos, que en la Europa de los siglos XVIII y XIX se vinculaba a los gobiernos republicanos y a la lucha contra la monarquía, en la América española se presenta como un ir y venir entre los regímenes monárquico y republicano. La soberanía popular no se encontraba en contradicción con el gobierno regio, y de manera especial si se trataba de un rey justo, pues éste ejercía el poder en beneficio del pueblo, y el pueblo al beneficiarse con dicho gobierno participa de él: en cierta medida le pertenece, de igual forma que un padre le pertenece a sus hijos. De esta manera la monarquía se vinculaba al gobierno popular. Ejemplos de ello es el Plan de Iguala, donde se establece un gobierno monárquico templado por una Constitución y se ofrece el trono del imperio mexicano a Fernando VII o a algún otro de su dinastía. Lo mismo ocurre en los Tratados de Córdoba: se reconoce la independencia y la soberanía nacional, pero se instituye un gobierno imperial y monárquico, al tiempo que se le ofrece el trono a Fernando VII, si no aceptara, a su hermano Carlos, y si éste también se negara, al infante Francisco, o a cualquiera de su dinastía (véase Matute, 1984:228 y ss.). Mientras que en las constituciones de Apatzingán y de 1824 se establece la soberanía popular y un gobierno republicano.

La contienda entre monárquicos y republicanos y el principio de autodeterminación del pueblo o de la nación encuentran también sus raíces en Francisco Suárez, para quien no hay contradicción entre el principio de autodeterminación del pueblo y el gobierno monárquico: “Aunque este régimen (monárquico) sea el mejor, los otros no son malos, y pueden ser buenos y útiles [...] esta determinación necesariamente debe hacerse por arbitrio humano. Y la experiencia lo confirma con la variedad de regímenes existentes” (Suárez, 1998:157).

Como puede verse, tras la invasión napoleónica y la abdicación al trono español por parte de los reyes Carlos IV y Fernando VII, en España y América (México) inicia un proceso histórico y político mediante el cual se incorporan a las mentalidades las ideas de libertad, soberanía popular, ciudadanía y gobierno democrático. Éstas quedan plasmadas, con toda nitidez, en la Constitución de Apatzingán. En ella se hace énfasis en la independencia nacional y en la soberanía del pueblo, así como en las libertades ciudadanas y los derechos que resguardan sus propiedades y la seguridad social e individual. Se establece que el objeto de la Constitu-

ción es “sustraerse para siempre de la dominación extranjera, y substituir al despotismo de la monarquía de España [...] reintegrando a la Nación la gloria de la Independencia”. En su artículo 5º se establece que “la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta por diputados elegidos por los ciudadanos”. En el artículo 13 se consagra la universalidad de la ciudadanía: “Se reputan ciudadanos de esta América todos los nacidos en ella”. En el artículo 24 se establece que “la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos, y el único fin de las asociaciones políticas”. Y en el artículo 40 se especifican las libertades ciudadanas: “la libertad de hablar, de discutir, y de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano, a menos que en sus producciones ataque al dogma, turbe la tranquilidad pública, u ofenda el honor de los ciudadanos” (Constitución de Apatzingán, 1814). Una Constitución, al igual que la de 1824, producto de las contradicciones internas y de la evolución social, política y cultural del México de aquel entonces. Una Constitución moderna, salvo por una cosa: instituye la intolerancia religiosa, prohíbe la libertad de conciencia y esto la ata a su pasado colonial y al pensamiento escolástico de los siglos xv y xvi.

Sin libertad de conciencia es imposible hablar de ciudadanía, pues qué son las otras libertades si está prohibido expresar opiniones contrarias a las que esgrimen las máximas potestades religiosas. ¿Qué es el ciudadano sin la libertad de conciencia?

La libertad de conciencia es la esencia de la libertad, en ella residen los principales atributos de la ciudadanía y de la libertad misma. En primer lugar la razón, de donde deriva la igualdad como un segundo atributo, porque si cualquier ser humano tiene uso de razón puede llegar por sí mismo a la verdad, discriminar entre lo justo y lo injusto, lo conveniente y lo nocivo, sin necesidad de un tutor que le señale qué es lo bueno y qué lo malo; la noción de suprema potestad, entonces, cae por su propio peso. La razón, en tanto que atributo innato del individuo, es el elemento a partir del cual se concibe la igualdad. Si todo ser humano tiene uso de razón, difícilmente se reconocerá la grandeza o superioridad indiscutible a otro individuo, pues la razón propia será la fuente más visible y próxima de la verdad. Cada quien tiene su propia verdad y la verdad de uno es tan válida como la del otro. La verdad se relativiza pero la igualdad se

universaliza y “predispone a los hombres a juzgar por sí mismos” (Toqueville, 1980:30).

La libertad de conciencia es la única que permite al hombre liberarse de sus tutores y con mayor razón en una sociedad donde el clero era la institución política y social más poderosa, pues sus dominios se extendían “desde la corte virreinal hasta la humilde choza del indio. Los obispos, por medio de los curas y de los frailes, ejercían una dominación universal. La confesión [...] los hacía considerar como los depositarios de los grandes secretos domésticos [...] ¿Qué hombre se atrevería a hablar como igual con el que sabía sus más secretas flaquezas, sus delitos, sus faltas, sus intrigas y sus inclinaciones? [...] he aquí un poder, una autoridad contra la cual nadie puede luchar (Zavala, 1969:35). A esto hay que agregar el agravante de que la herejía estaba considerada como un crimen; es decir, podía ser juzgado como criminal todo aquel que discrepara de la opinión de las máximas potestades eclesiásticas.

El pueblo mexicano conquista el título de ‘ciudadano’ y con él la libertad de conciencia con la Constitución de 1857 y la Guerra de Reforma. En el artículo 7º se establece que “es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni exigir fianza a los autores o impresores, que no tienen más límite que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública” (Constitución de 1857).

México conquistó la libertad con sus revoluciones: libertad individual, libertad de enseñanza, libertad de creencias, libertad de comercio, libertad en todos los ámbitos y para todos. Pero ¿qué significaban estas conquistas?, ¿qué importaban los derechos reconocidos a quien no tenía medios para ejercerlos?, ¿qué importaba la libertad de enseñanza a quien no tenía tiempo, ni medios para aprovecharse de ella?, ¿qué importaba la libertad de comercio a quien no tenía cosa alguna con la cual comerciar, ni capitales ni crédito? Finalmente el pueblo había conquistado el título de ‘ciudadano’. En sus constituciones se le reconoce como soberano. Pero quién es el pueblo: los indígenas y los campesinos pobres que protagonizaron las guerras de independencia. Todos ellos fueron excluidos por las mismas constituciones que proclamaron la soberanía del pueblo. Para ser ciudadano se requería “tener un modo honesto de vivir” (Constitución de 1857, artículo 34, fracción II). Y para tener un modo honesto de vivir se requería tener una propiedad territorial y recursos económicos suficientes para no verse en la necesidad de trabajar o

emplearse al servicio de otro individuo, es decir, no ser pobre. De esta manera, con la Constitución de 1857 se establecía un modelo de ciudadanía terrateniente y comercial, de propietarios: una oligarquía disfrazada de república democrática. El pueblo, los individuos pobres que hicieron posible las guerras de Independencia y de la Reforma fueron excluidos de la ciudadanía.

La historia gestó y parió al pueblo mexicano, pero no sin dolor y sufrimientos lo arroja a un mundo hostil que pretende asesinarlo cuando apenas es un recién nacido. El pueblo, tan pronto fue engendrado, se vio en la necesidad de luchar para sobrevivir en un mundo que le era adverso. Un mundo que convierte sus triunfos en derrotas y que encuentra siempre nuevos mecanismos para humillarlo y mantenerlo sumergido en la ignorancia y la servidumbre. Mecanismos que le recuerdan, en todo momento, que su madre, la historia, nunca le otorgó ni le ha otorgado derecho alguno, que justo en el momento que lo parió fraguó su destino: ser un paria, vivir y morir en el anonimato, sin derechos, sin que nadie sepa ni quiera saber de su existencia.

Los propietarios, los hacendados, se veían a sí mismos como los verdaderos ciudadanos, y con ello despojaban al pueblo incluso de su nombre. En el siglo XIX y principios del XX, se consideró que los pobres y los desempleados no tenían pleno uso de razón, por eso les fue negado el título de ciudadano.

El norte de la brújula se había borrado, se había perdido el rumbo, y no se encontraría sin la ayuda de la justicia social, que consiste no en la búsqueda ni en la invención de nuevos derechos, sino únicamente en la distribución de los bienes que garantizan los derechos de ciudadanía, en proporcionar al pueblo, a los grupos excluidos y marginados, los medios para estar en condiciones de ejercer sus derechos. Justo aquellos que en 1917 la Constitución mexicana garantizara al pueblo en sus artículos 3°, 27 y 123 y que constituyen el fundamento de la justicia y la política social del Estado mexicano: una educación de carácter nacional, laica y gratuita, la distribución de tierras entre los campesinos pobres, el salario mínimo, la creación de institutos de salud destinados a las clases trabajadoras, la vivienda popular, el derecho de huelga, que garantiza a los asalariados el ejercicio de la libertad de asociación en defensa de sus propios intereses; en síntesis, dichos artículos garantizan la educación, la salud, la vivienda, el trabajo, la libertad de asociación y la seguridad a los grupos sociales pobres, antaño privados de la ciudadanía por su condición económica.

Con la Revolución de 1910 y la Constitución de 1917 el pueblo adquiere realmente el título de ciudadanía. Sólo si el pueblo es una comunidad de ciudadanos puede erigirse en el legislador soberano de Marsilio de Padua, sólo entonces puede haber justicia social, porque la ciudadanía involucra a una serie de derechos y una distribución de bienes que definen a la vida ciudadana. El más importante de éstos es el derecho y el ejercicio de la libertad, el cual es imposible sin una educación laica y gratuita, pues para que el pueblo pueda ejercer sus libertades de pensamiento, expresión y credo es necesario un mínimo de educación; es indispensable también un salario mínimo, un mínimo de riqueza, que permita solventar las necesidades de la vida, así como instituciones de salud pública para salvaguardar el derecho a existir de las clases trabajadoras.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aristóteles, “Política”, en *Obras*, Madrid, Aguilar, 1982.
- Casarrubias, Vicente, *Rebeliones indígenas en la Nueva España*, México, Secretaría de Educación Pública, 1963.
- Constitución de 1824, Archivo General de la Nación.
- Constitución de 1857, Archivo General de la Nación.
- Constitución de Apatzingán de 1814, Archivo General de la Nación.
- Haring, C. H., *El imperio español*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Alianza, 1990.
- Held, David, *La democracia en el orden global*, España, Paidós, 1997.
- Hidalgo y Costilla, Miguel, “Bando de abolición de la esclavitud y de los tributos”, en Luis González Obregón, *Los procesos militar e inquisitorial del padre Hidalgo*, México, Ediciones Fuente Cultural, 1953.
- Matute, Álvaro, *Antología. México en el siglo XIX, fuentes de interpretación histórica*, México, UNAM, 1984.
- Othón de Mendizábal, Miguel, “Origen de las clases medias”, en Matute Álvaro, *Antología. México en el siglo XIX, fuentes de interpretación histórica*, México, 1984.
- Padua, Marsilio de, *El defensor de la paz*, Madrid, Tecnos, 1989.
- Rousseau, J. J., *Del contrato social*, Madrid, Alianza, 1980.
- Suárez, Francisco, “De legibus”, en Ignacio Gómez Robledo, *El origen del poder político según Francisco Suárez*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, vol. II, Madrid, Alianza, 1980.

Villoro, Luis, “La revolución de Independencia”, en *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 1981.

Zavala, Lorenzo de, *Ensayo crítico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*, México, Porrúa, 1969.

## Dos siglos de participación electoral y el irresuelto clivaje político centro-periferia

Guadalupe Pacheco Méndez\*

La historia de la participación electoral en México desde la antigua Nueva España ha caminado de la mano con la extensión de la ciudadanía y a la par de la forma en que los grandes clivajes sociales y políticos que definieron el rumbo de México se tradujeron en representación política. La extensión de la ciudadanía se refiere a la incorporación de sectores cada vez más amplios a la participación política con el fin de elegir a las autoridades nacionales y formar los órganos legislativos encargados de modelar y reajustar las instituciones. En el transcurso de los siglos XIX y XX, en la vida política mexicana se distinguen dos grandes periodos en las formas de organizar la participación electoral de la ciudadanía aunque con algunos paréntesis en cada uno de ellos dos. El primero empieza en 1808 y llega hasta 1916 y se caracteriza por los mecanismos de elección indirecta; el segundo periodo parte de 1917 y abarca hasta nuestros días, caracterizado por la organización de elecciones directas. En ambos periodos, el meollo del problema político-electoral fue siempre la búsqueda de una articulación entre los intereses de las élites políticas locales y las élites que ocupaban los máximos cargos políticos nacionales y aspiraban a imponer en todo el país el proyecto del cual eran portadoras. El entreveramiento entre el modelo de sistema electoral y el clivaje centro-periferia es el principal hilo conductor para comprender los pro-

\* Profesora-investigadora en el Departamento de Relaciones Sociales de la UAM-Xochimilco.

blemas políticos por los que atravesó el proceso de extensión del sufragio en México, así como de la organización de la participación política en dos planos: en el vertical, entre las élites políticas y las clases subordinadas, y en el horizontal, entre las élites políticas activas.

A lo largo de estos doscientos años, sucesivamente fueron surgiendo nuevos conflictos, sin que aún se hubiese hallado una solución política eficaz y legitimada al clivaje centro-periferia. Por lo mismo, esos problemas emergentes se sobrepusieron a éste, dificultando aún más la búsqueda de un diseño institucional que articulase los intereses de los principales grupos sociales de forma duradera. Esos clivajes fueron: 1) el conflicto entre la Iglesia y el régimen de los liberales, que más que una confrontación ideológica era una disputa en torno al control sobre los inmensos recursos en capital líquido que estaban en manos de la Iglesia; 2) el clivaje derivado de la heterogénea penetración de las relaciones capitalistas en una economía tradicional y que se manifestó en los conflictos entre la sociedad agraria tradicional de los *pueblos* y la de los empresarios agrícolas que producían para el mercado, así como a través de las tensiones entre el sector minero nacional y la inversión extranjera en ese mismo sector; 3) un tercer clivaje fue el derivado del paso de una sociedad exclusivamente rural a otra etapa caracterizada por un impulso al desarrollo industrial urbano, lo que implicó un reequilibramiento de fuerzas entre los emergentes sectores industriales y los productores y propietarios rurales; 4) otro más lo fue el derivado de la activación e ingreso a la política del movimiento obrero organizado frente a las clases empresariales nacionales y extranjeras; y 5) un último clivaje profundo se produjo en torno a la reestructuración económica neoliberal y el abandono del modelo de Estado benefactor intervencionista.

La mecánica política que dominó al siglo XIX, a pesar de los múltiples vaivenes que la sacudieron, puede simplificarse en el siguiente esquema: un acuerdo tácito entre las élites locales y las nacionales para imponer en la práctica fuertes filtros a la participación política directa de las clases subalternas a través del voto indirecto y un profundo clivaje entre aquellas respecto a dos cuestiones cruciales: una, en donde residiría el poder, en el centro o en los estados, y otra sobre la relación entre Iglesia y Estado. Este filtraje de la participación ciudadana hizo posible que bajo el autoritarismo porfiriano se pudiesen tejer los pactos que permitieron la coexistencia de esos conflictos, las famosas políticas de conciliación. Por otra parte, bajo ese régimen también se construyeron e impusieron arre-

glos para modular el clivaje entre sociedad tradicional y sociedad capitalista por medio de prácticas clientelistas. La elección indirecta favoreció que la representación política pasara a través de los clubes de notables, las logias, los agrupamientos carismáticos, las facciones camarales y el clientelismo localista; propiamente, no había partidos políticos, en la acepción moderna del término.

La mecánica política esencial del siglo XX se distinguió por el tipo de mecanismos utilizados para subordinar a las élites políticas locales a la autoridad central nacional. La eliminación de la elección indirecta y la instauración de las elecciones directas en 1917 tuvo como consecuencia el traslado del conflicto centro-periferia hacía una nueva arena de confrontación política ubicada en el espacio del sufragio universal pleno; de ahí que los ejes del conflicto político del siglo XX fuesen, por una parte, la canalización de la participación de las clases subalternas, tradicionales y emergentes para incorporarlas a un proyecto nacional central y, por la otra, la determinación de la autoridad responsable de organizar las elecciones federales. Durante este periodo emergieron los clivajes entre las clases rurales y las urbanas industriales, entre patrones y obreros y, por último, entre el intervencionismo del Estado benefactor y la reestructuración económica neoliberal. La era del multipartidismo regionalista, incluido el Partido Nacional Revolucionario (PNR) en esa lógica, dejó el paso al partido de la Revolución bajo sus dos formas organizativas, el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual se prolongaría hasta la última década de ese siglo.

En la agenda política de la construcción del Estado nacional en México, se apretujaron muchas tareas en un lapso proporcionalmente corto para resolverlas satisfactoriamente una a una. Este amontonamiento condujo a la superposición o encajonamiento de un clivaje en otro, lo que fue dificultando cada vez más el encontrar un diseño institucional democrático duradero, legitimado y eficiente. En el momento fundador del Estado-nación mexicano el clivaje centro-periferia fue el primero que se planteó, pero no pudo resolverse de modo satisfactorio y estable, de ahí la lucha entre centralismo y federalismo, entre monarquía y república y, aún hoy en día, entre presidencialismo y federalismo. Las condiciones prevalecientes fueron desde el principio adversas para la construcción de un régimen democrático.

LAS CONDICIONES DEL SURGIMIENTO DEL ESTADO  
MODERNO DEMOCRÁTICO

Históricamente, el proceso político de algunos países de Europa occidental desembocó, aunque con altibajos y retrocesos, en el establecimiento de Estados democráticos en el siglo XIX. Esto fue posible gracias a desarrollos políticos muy específicos ocurridos bajo las monarquías absolutistas que fueron de particular importancia para sentar las bases de la futura participación política democrática.

El primero de ellos fue la eliminación de toda forma de corporación intermediaria entre el monarca soberano y cada uno de sus súbditos. De acuerdo con Bendix (1974:33, 106 y ss.), en aquellos países donde se impuso la monarquía absolutista, ésta sentó las bases para que ulteriormente fuera posible la relación directa entre el ciudadano individual y el Estado, sin intermediarios como la nobleza, los estamentos o la Iglesia. Por otra parte, este proceso de sustitución de las relaciones tradicionales por relaciones individualistas de autoridad fue reforzado por el surgimiento de una economía de mercado en la que los individuos establecieron relaciones contractuales. Este elemento fue decisivo para allanar el terreno para el futuro desarrollo democrático, pues al eliminar los estamentos y el peso del clero, se desmontaron las bases del desarrollo del clientelismo político o al menos se redujeron sensiblemente sus posibilidades.

El segundo desarrollo político que propició el surgimiento de los regímenes democráticos modernos fue la participación de una burocracia gubernamental racional, es decir, la formación de un cuerpo de funcionarios cuya gestión ya no dependería de sus intereses como grupo social privilegiado, sino que estaría guiada por el respeto a la ley y la aplicación de ésta por igual a todos los ciudadanos. Este proceso también contribuyó al surgimiento de las condiciones políticas específicas que desalentaron el desarrollo de las prácticas clientelares, evitaron que éstas tuvieran la primacía política y previnieron su enquistamiento en el nuevo aparato institucional. Pero en este punto la secuencia de eventos fue crucial; Kitschelt *et al.* (1999:41-52) señalan que el surgimiento de una burocracia moderna dificultó el desarrollo del clientelismo político y facilitó la construcción de un orden democrático sólo en aquellos casos en que ese proceso *precedió* a la instauración del sufragio universal.

Sobre la base de esos dos factores históricos, el siguiente salto fue el proceso que condujo al surgimiento de partidos políticos y de grupos de

interés para organizar la participación y la representación política. En un trabajo clásico, Lipset y Rokkan (1967) construyeron un modelo analítico para dar cuenta del surgimiento de los sistemas europeos de partidos políticos y del tipo de clivajes sobre el que descansaban. En su análisis, detectaron cuatro clivajes esenciales: 1) el conflicto Estado/Iglesia, entre los intereses corporativos de la Iglesia y las élites interesadas en la construcción del Estado nacional; 2) el conflicto centro/periferia, entre aquellos que promovían la construcción de un Estado nacional centralizado y la resistencia de distintas poblaciones en la provincias o periferia; 3) el conflicto tierra/industria, entre los intereses de las clases terratenientes y la ascendiente clase de empresarios urbanos, notablemente los industriales; y 4) el conflicto patrón/obrero, entre los empresarios industriales y los trabajadores asalariados. A partir de la articulación histórica específica de estos cuatro clivajes, estos autores dan cuenta de su proceso de transformación en sistemas de partidos.

Lipset (1977:63-70) señala además que la manera en cómo se afrontaron y se intentaron resolver los principales conflictos o parteaguas históricos de una sociedad se vuelve un factor que determina la influencia específica de las divergencias sociales sobre la estabilidad política. En este sentido distingue dos situaciones: aquella en que los sucesivos clivajes se resuelven de uno en uno y antes de que emerja el siguiente; y aquella en la que los conflictos de una etapa se acumulan o sobreponen con los de la etapa subsecuente, dando lugar a una mezcla entreverada de las fuentes del conflicto político. En este segundo caso, las divergencias se vuelven más profunda, agudas y de resolución cada vez más compleja; en esas circunstancias, la eliminación política del adversario, en lugar de su incorporación, y la intolerancia se vuelven las pautas de acción dominantes, lo cual a su vez favorece la inestabilidad política.

Así, el sistema de partidos de un determinado país es el resultado de una secuencia de decisiones tomadas en las sucesivas coyunturas críticas en que dichos clivajes llegaron a su punto máximo. La forma en cómo a lo largo de esas coyunturas se entreveró el proceso de extensión o ampliación de la ciudadanía fue decisiva; en particular, los desenlaces de los sucesivos momentos cruciales o coyunturas críticas (Collier, 1991:27-39) en las que se tomaron decisiones que afectaron al proceso de extensión del sufragio universal y de incorporación de nuevos grupos a la arena política. Es decir, en los procesos de cambio, las condiciones prevalecientes durante las sucesivas fases de extensión de la ciudadanía condicionaron,

aunque no determinaron, el rumbo de las etapas posteriores del proceso e influyeron sobre las decisiones de las élites políticas relacionadas con el diseño de las nuevas instituciones políticas (Kitschelt *et al.*, 1999:10-15).

Las sucesivas fases de ampliación de la ciudadanía a segmentos nuevos de la población, en particular a las clases subalternas o bajas, plantearon también el problema de la representación política. Si la soberanía era popular, no era viable que se pudiese ejercer por todos los ciudadanos a todo momento; de ahí la emergencia de los sistemas modernos de elección de representantes populares y el surgimiento de los partidos políticos modernos como vías de articulación y de agregación de intereses. Los requisitos que se ponen para ser reconocido como ciudadano con derecho a voto son las llaves con las que se regula el flujo de quienes tienen derecho a actuar en la arena política; las variaciones en esos requisitos dependieron tanto de la manera como los clivajes sociales, económicos y culturales se articularon y se transformaron en conflictos políticos, como de las soluciones que contemplaron y aplicaron las élites políticas respecto a esos conflictos. A su vez, la traducción de estos conflictos políticos en un sistema de partidos y de representación se vuelve un elemento con gran influencia en la legitimidad y estabilidad de un régimen.

Aquí surge de nuevo el problema del tipo de relaciones sociales y de sus vías de articulación con la esfera de lo político. Kitschelt (1999:6-9, 43-44) enfatiza la importancia que tuvo para el desarrollo político de una comunidad el tipo de vínculos que subyace en la relación de los partidos con los ciudadanos; aquellos partidos que descansaron en vínculos programáticos propiciaron que los desarrollos políticos posteriores tuvieran más probabilidades de alcanzar una buena calidad de instituciones democráticas, mientras que en aquellos casos en que los partidos descansaron más sobre vínculos clientelares con los ciudadanos, el desarrollo político se encontró con mayores obstáculos para la construcción de instituciones democráticas. Linz y Stepan (1996:55-65) han señalado cómo en los procesos de cambio de régimen, las características del régimen precedente influyen sobre la toma de decisiones de las élites que encabezan el cambio y contribuyen a modelar de manera significativa los rasgos del régimen político sucesor e incluso dejan sentir su influencia en posteriores cambios de régimen. Así pues, es de primordial importancia analizar las circunstancias bajo las cuales emergió el Estado nacional en México y la manera en cómo se fueron resolviendo los principales problemas de participación

política de los grupos subalternos y de los nuevos grupos sociales que fueron surgiendo.

### 1808-1812: LA CRISIS DEL IMPERIO ESPAÑOL

En la tradición de la historiografía patria, la cual definió los mitos y los rituales políticos que perviven hasta nuestros días, en 1810 ocurrió la gran ruptura de la Nueva España con la corona española y se consagra a ese hecho como la piedra fundante de la emergente nación mexicana. Sin embargo, el primer gran parteaguas que influyó en el rumbo que tomaría la participación política en la antigua Nueva España durante los siglos XIX y XX tuvo un viraje decisivo no en 1810 sino en 1808. Sin el colapso de la monarquía borbónica española ocurrida en 1808, el asunto de las guerras de Independencia y, por ende, de la construcción del Estado nacional de las colonias españolas en el continente americano muy probablemente hubiera estallado mucho más tarde. Sin embargo, la crisis de la corona española afectó a todo el imperio español y puso en la orden del día el problema del sufragio universal y de la reorganización de la forma de gobierno. Así pues, México se incorporó a los problemas que planteaban la extensión de la ciudadanía no como nación soberana e independiente, sino aún como uno de los territorios de ultramar de la corona española que aspiraba a pasar del estatuto de colonia al de provincia.

La implosión del imperio español no sólo fue un mero efecto de la invasión francesa a esa península y la obligada abdicación al trono de los borbones españoles, sino que fue, sobre todo, el resultado de la confluencia de diversos problemas: la bancarrota económica en que se encontraba la España peninsular; la profunda división de las élites españolas peninsulares ante las consecuencias que tuvo en Europa la Revolución francesa y sus secuelas napoleónicas; y la desestabilización política provocada por las reformas borbónicas, las cuales habían promovido la modernización de la burocracia absolutista, la eliminación de cuerpos intermediarios entre soberano y la población, y la creación de condiciones propicias para el desarrollo de una economía de mercado (Florescano y Gil, 1976).

La abdicación de Carlos IV y de Fernando VII en 1808 ante Napoleón, violó la disposición monárquica según la cual el rey no puede deshacerse de su reino unilateralmente sino que debe tener el consentimiento del reino; con ello el rey pasó al terreno de la ilegitimidad. Esto abrió una

profunda crisis política en el corazón del imperio, una *vacatio regis* y una *vacatio legis* (Entin, 2006), lo que repercutió en sus provincias europeas y sus colonias de ultramar. Ante ello, en una primera etapa, la reacción en éstas fue la de formar juntas de gobierno para llenar el vacío de poder; pero en una segunda etapa, se impulsó la convocatoria a la reunión de las Cortes, incluyendo a representantes de las colonias ultramarinas, para diseñar una nueva Constitución y preparar el pasaje hacia una monarquía constitucional. Este hecho irrumpió en la vida política de la Nueva España en una coyuntura en la que, a pesar de los desajustes provocados por las reformas borbónicas, las condiciones políticas endógenas aún no terminaban de madurar como para dar un sólido sustento al ascenso y consolidación de un movimiento separatista.

La guerra de Independencia mexicana desde 1808 hasta 1821 estuvo sometida a los vaivenes de la evolución política en la península: las etapas de la guerra de Independencia encabezadas por Hidalgo y Morelos, 1810-1815, corrieron en paralelo con la guerra de Independencia de los españoles peninsulares contra las tropas napoleónicas que invadieron España; el retorno a la monarquía absoluta bajo Fernando VII, 1814-1821, coincide con la desarticulación del movimiento independentista en dispersas y esporádicas guerrillas regionales; la imposición al monarca español de restablecer la vigencia de la Constitución de Cádiz reabrió una coyuntura política favorable para que las fuerzas novohispanas, en un nuevo esquema de alianzas, dieran el último jalón al movimiento separatista. Ciertamente es que lo hicieron con ambigüedades políticas: en el Plan de Iguala y en los Tratados de Córdoba aún se soñaba con ofrecer la corona del nuevo reino mexicano a Fernando VII, oferta que éste rechazó, orillando así a la alianza encabezada por Iturbide y Guerrero a la ruptura con la península. Es decir, las etapas de la independencia mexicana transcurrieron siguiendo el pulso de los acontecimientos en la España peninsular.

Dicho de otro modo, la llamada “guerra de Independencia” en México no fue el resultado de una *iniciativa* política de las élites novohispanas, aunque más tarde algunas de ellas la hayan abrazado con entusiasmo, sino una incontornable toma de posición, una reacción, ante la implosión de la corona española y por lo tanto de su imperio. Esto significó que “prematuramente” la agenda política novohispana tuvo que poner a la cabeza del orden del día el asunto de la independencia; por supuesto, con actitudes y reacciones diferenciadas y contrapuestas. Pero *prematuramente* no sería un término atinado, pues más bien se trata de las condiciones histó-

ricas específicas en que arrancó la construcción de un nuevo Estado nacional soberano. Aunque la crisis de la España peninsular precipitó los acontecimientos políticos en la Nueva España, tampoco hay que olvidar que el proceso de independencia también fue el resultado de un conjunto de procesos y conflictos económicos, sociales y culturales que se habían venido configurando desde las últimas décadas del siglo XVIII (Florescano y Sánchez, 1976; Piqueras, 2008:20-25).

Retomando la argumentación de Annino (2008:186-194), el colapso de la corona española fue la variable independiente y las guerras de Independencia del continente americano la variable dependiente y no a la inversa. Eso dio lugar, como lo plantea este mismo autor (2008:181), a un liberalismo precoz y, durante la lucha por la independencia, a una transformación de las relaciones de poder novohispanas/mexicanas de tal magnitud que dificultaron enormemente su integración en un nuevo modelo constitucional e institucional. De ahí que Annino considere al largo periodo de ingobernabilidad que se abrió en las ex colonias españolas como una “herencia de la crisis imperial”<sup>1</sup> que convulsionó a las Españas de los dos hemisferios. Lo importante que queremos subrayar es que la crisis de la corona española fue el factor que desencadenó la transformación de esos clivajes en un conflicto político que desembocaría en la Independencia, pero los primeros pasos políticos hacia la definición del nuevo orden institucional ocurrieron en la España peninsular, durante los debates para redactar la Constitución de Cádiz de 1812, y tales pasos marcaron el rumbo que más tarde tomaría el nuevo Estado mexicano en la organización de su arquitectura institucional y de los canales de participación política. Como bien lo dice Piqueras (2008), 1808 fue una coyuntura germinal. Lo ocurrido en esa coyuntura de hace dos siglos es importante porque desde esos momentos las élites políticas empezaron a tomar decisiones que determinarían el rumbo de la construcción del Estado nacional y de la forma en cómo enfrentaría los dilemas que fueron surgiendo en ese proceso.

<sup>1</sup> “Pero, ¿cómo definir una crisis imperial? El caso hispánico sugiere, precisamente, una primera respuesta: cuando un imperio colapsa nadie es el heredero legítimo de la soberanía de la corona, ni siquiera las nuevas instituciones representativas que se apegan al principio de nacionalidad. La acefalía del todo se extiende entonces hasta la última parte que se emancipa, dejando luego en herencia un serio problema de gobernabilidad” (Annino, 2008:189).

Así, más que calificar de “prematureo” el estallido de la guerra de Independencia, lo que interesa subrayar aquí es que las condiciones específicas en que se inicia el proceso de construcción de la nación mexicana fueron de tal naturaleza que el legado gaditano marcó de modo determinante el rumbo que tomaría la vida política mexicana. Este hecho es de singular importancia porque las sociedades coloniales, y sobre todo sus variadas élites políticas *in situ*, se vieron orilladas a asumir la construcción de un nuevo Estado-nación bajo condiciones políticas, económicas y sociales internas poco propicias para un desarrollo político democrático y moderno. Esta situación se volvió aún más compleja por la sobreposición de las tareas políticas correspondientes a distintas etapas históricas, si se compara la situación mexicana con lo ocurrido en algunos estados europeos que son considerados paradigmáticos, como Francia e Inglaterra, pero que en realidad más bien parecen ser las excepciones.

Las decisiones políticas tomadas por la élites iberoamericanas reunidas en Cádiz sentaron las bases de los desarrollos institucionales ulteriores. Por supuesto que hubo otros clivajes más que se atravesaron en el camino de la construcción del Estado-nación mexicano y ante ellos se tomaron nuevas decisiones, pero las soluciones de las élites políticas ante cada de esos momentos estuvieron también influidas por las decisiones de aquel momento fundacional. Desde ese momento, la construcción del nuevo Estado nacional tuvo que avanzar en el difícil camino de la soberanía popular y de la incorporación tanto de las clases subordinadas como de nuevos grupos sociales al juego de la política. Tuvo que hacerlo antes de que se hubiera desarrollado una burocracia gubernamental racional, factor clave para el desarrollo de un sistema de partidos representativo fundado en el individualismo y no en la existencia de corporaciones formales o informales entre el ciudadano y el o los depositarios de la soberanía nacional. Tuvo que hacerlo en una sociedad profundamente marcada por la jerarquización étnica, por la supervivencia de relaciones sociales tradicionales personalistas en el ámbito local y por la persistencia de una poderosa corporación que se interponía entre la ciudadanía y el Estado nacional: la Iglesia católica. Todos estos factores obstaculizarían la construcción de un régimen democrático estable.

Así pues, el modelo liberal diseñado en Cádiz, al desembarcar en la todavía Nueva España, se topó con un orden social muy diferente al prevaleciente en aquellas sociedades donde había surgido el liberalismo moderno. A pesar de ello, el modelo gaditano tendría una influencia de-

terminante sobre los arquitectos del constitucionalismo mexicano del siglo XIX e incluso del XX. Las constituciones de 1824 y 1857, aunque con algunos cambios, siguen siendo hijas de la Constitución de 1812, al menos en lo que se refiere a la organización de las elecciones.

#### LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ Y LA CONTENCIÓN DEL SUFRAGIO UNIVERSAL

A partir de los acontecimientos ocurridos en el territorio iberoamericano entre 1808 y 1812, se inició un profundo cambio de régimen, una transición diríamos hoy día, en el que, en un primer momento, se sustituyó un Estado imperial encabezado por una monarquía absoluta por un régimen basado en un sistema constitucional y un intento de construir un Estado nacional transatlántico (Piqueras, 2008:6-9). La Constitución promulgada en 1812 en Cádiz por las Cortes sería la primera sistematización formal de esos cambios institucionales tendientes a configurar una monarquía constitucional y una especie de “nación” iberoamericana. En ella se reconoció a todos los nacidos en las Españas como ciudadanos españoles, pero la soberanía astuta y/o prudentemente se depositó en “la nación”; se establecía como forma de gobierno una monarquía moderada hereditaria y como religión de la nación española a la católica.<sup>2</sup> En el artículo 18 se definía la *ciudadanía*: “Son ciudadanos aquellos españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios y están vecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios”. Desde el punto de vista específico de la participación y representación políticas, los aspectos más relevantes se concentran en el “Título III. De

<sup>2</sup> Todas las referencias textuales de la Constitución de 1812 mencionadas en este artículo, las hemos tomado de la versión íntegra citada en la bibliografía. El artículo 1 proclama que “la nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios”; el artículo 3 postula que “la soberanía reside esencialmente en la Nación”; el artículo 5 define como españoles a “todos los hombres libres nacidos y vecindados en los dominios de las Españas”. Más adelante, en el artículo 10, se hace una lista de las entidades que conforman al territorio español, tanto en la península como en la América septentrional y meridional. En cuanto a la forma de gobierno, el artículo 14 establece que será una “monarquía moderada hereditaria”, el 15 que “la potestad de hacer leyes reside en las Cortes con el Rey”, pero el 16 atribuye al rey la potestad de ejecutar las leyes y, por último, el 17 se refiere a la potestad de los tribunales. Por otra parte, El artículo 12 decreta que “la religión de la Nación española es y será perpetuamente la católica”.

las Cortes”. Las Cortes se integraban con los diputados nombrados por los ciudadanos y representan a la nación (artículo 27); la base de la representación era la misma para la España peninsular y la ultramarina (artículo 28) y la componían principalmente “los naturales que por ambas líneas fueran originarios de los dominios españoles” (artículo 29). Por cada 60 000 pobladores censados habría un diputado de Cortes (artículo 31).

El sistema de elección establecido fue el indirecto: durante la primera etapa (artículos 35 a 58), se efectuaban juntas electorales de *parroquia* (en el sentido de demarcación administrativa territorial) y por cada doscientos vecinos se nombraba un elector parroquial; esta reunión era presidida por el jefe político o el alcalde, con asistencia del cura “para mayor solemnidad del acto” y su realización era precedida por una misa (al igual que en las etapas posteriores del proceso); luego, se procedía a la designación de los “compromisarios” (uno por cada 20 vecinos) que elegirían al elector parroquial; la elección de éstos se efectuaba de modo individual y abierto en la mesa presidida por el jefe político; luego, los compromisarios se reunían y nombraban al elector o electores de esa parroquia. En este nivel, no se especifican las condiciones para ser ciudadano con derecho a elegir representante parroquial, pero para ser nombrado elector parroquial sí se requería ser ciudadano, mayor de 25 años, vecino y residente.

En la segunda etapa (artículos 59 a 77), los electores parroquiales de cada *partido* (en el sentido de demarcación territorial superior a la parroquia) se reunían en su respectiva junta electoral de partido para nombrar al elector o electores de partido que acudirían a la capital provincial para elegir los diputados de Cortes. El número de electores de partido debía ser equivalente al triple de los diputados por elegir. Estas juntas también eran presididas por el jefe político o el alcalde del pueblo que ocupase la posición de cabeza de partido. En este caso, sí se especificaba explícitamente que el escrutinio sería por voto secreto.

En la tercera etapa (artículos 78 a 103), todos los electores de los partidos de una provincia se reunirían en juntas electorales de provincia para nombrar a los diputados que asistirían a las Cortes como representantes de la nación. Las juntas estaban presididas por el jefe político de la capital de la provincia respectiva, pero de nuevo esta elección se efectuaba individualmente, de modo abierto, ante el presidente de la junta. Para ser elegido diputado de Cortes sí se establecía un criterio censitario: “tener una renta anual proporcionada, procedente de bienes propios”.

Si nos hemos detenido en describir este proceso es por las secuelas que tuvo en los diseños institucionales del México del siglo XIX y también de parte del XX. Se aprecia pues que la Constitución de Cádiz, para evitar el complejo problema de manejar el sufragio universal, depositó la soberanía no en el pueblo sino en la nación, representada por las Cortes.<sup>3</sup> Además, diseñó un proceso electoral en el que el control lo tenía el jefe político de la localidad respectiva (parroquia, partido, provincia) y en el que predominaba un sistema de elección abierta, sin voto secreto en la primera y en la tercera etapas, lo que garantizaba el sentido del voto y la primacía del clientelismo político a nivel local.

Esto significaba que la “soberanía en manos de la nación” en realidad estaba bajo el control de las autoridades gubernamentales locales y que las posibilidades de coerción eran altas dada la situación de voto abierto a nivel parroquial y en las juntas provinciales. Así pues, la representación a las Cortes era un tejido de intereses locales, filtrados a lo largo del proceso, en donde los jefes políticos de las parroquias y los gobernadores de las provincias determinaban quién sería diputado ante ese órgano. Además, aunque en la letra constitucional se ponían muy pocas cortapisas a la definición de *ciudadano*, Piqueras (2008:8) señala que en los hechos los diputados liberales peninsulares, temerosos de que el mayor peso demográfico de las provincias españolas ultramarinas les quitara la mayoría en las Cortes, introdujeron numerosas exclusiones (esclavos, castas afroamericanas, sirvientes domésticos). Sin embargo, en lo que se refiere al equivalente del poder Ejecutivo, el rey, no se planteaba el problema de quién lo elegiría puesto que se hablaba de una monarquía hereditaria, basada en el *jus sanguini*.

Ligado a este diseño electoral y de representación, la Constitución de 1812 introdujo un elemento más que sería crucial para la organización de la participación política en el siglo XIX y al menos la mitad del XX. En el título VII dedicado al gobierno interno de provincias y pueblos, el artículo 309 establecía que “para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político”, y que estos funcionarios serían elegidos por los ciudadanos reunidos de cada pueblo, en tanto que el artículo 324 establecía que “el gobierno político de las provincias residirá

<sup>3</sup> El artículo 27 decía a la letra: “Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá”.

en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas”. Es decir, a nivel de pueblos, los habitantes podían elegir a sus ayuntamientos, pero a nivel de provincia –y en el diseño gaditano la Nueva España lo era– el rey nombraba al “jefe superior”. Esta yuxtaposición de diferentes sistemas de elección de autoridades, y por ende de diferentes fuentes de legitimidad, sería una de las dificultades mayores para la construcción de un gobierno nacional estable y democrático, tanto en el siglo XIX como en el XX, y, por supuesto, propició la inestabilidad política.

De acuerdo con Annino (2008:192-202), los problemas de gobernabilidad derivados de la precoz instauración de la ciudadanía fueron el resultado del traslado del peso político hacia la ciudadanía rural. La Constitución de Cádiz, al reconocer implícitamente a las comunidades locales la facultad de determinar quiénes podían participar en las elecciones a nivel parroquial, “ruralizó” la política, debilitando a la representación urbana. Los alcaldes electos por la comunidad asumieron las funciones de los antiguos jueces. Estas circunstancias provocaron que cuando se consumó la Independencia y se empezó a construir la nueva nación independiente, el problema fuera controlar a esta ciudadanía ruralizada y quitar a los pueblos y municipios su esfera de poder con el fin de construir el nuevo espacio nacional y su gobernabilidad. Así, la Constitución de Cádiz, al introducir cambios en el régimen político interno de la monarquía y promover la abolición de las jerarquías territoriales en todas las Españas, abrió el camino a la proliferación de los municipios y en América abrió, sin resolverlo, el problema de la inclusión de los nuevos ciudadanos indígenas, de los *pueblos*.

El sistema de elecciones indirectas establecido en Cádiz fue una manera de filtrar la participación ciudadana por medio de las sucesivas etapas, y como resultado de ello este terreno quedó dispuesto para ser controlado por las élites locales, contribuyendo a sentar así las bases de la primacía del clientelismo político en la vida electoral mexicana.

#### LAS ELECCIONES INDIRECTAS EN EL SIGLO XIX MEXICANO

Culminada la Independencia en 1821, el principal clivaje político que se zanjó fue en torno al problema de sobre quién recaería el control político del recién fundado Estado, el denominado Imperio Mexicano, si en las élites locales o en un gobierno central-nacional, ya fuese monárquico o

presidencial. En un inicio, al concluir la segunda fase del proceso de Independencia, la visión política insurgente estaba aún dominada por una concepción autonomista, más que separatista, en relación con la corona española; tan es así que en los Tratados de Córdoba firmados en 1821 se contemplaba como forma de gobierno la de una monarquía constitucional cuya corona se ofrecería a Fernando VII (cláusulas II y III); fue la intransigencia de éste en reconocer la nueva situación política, lo que orilló a los insurgentes mexicanos a dirigir su mirada hacia Iturbide; además, las élites políticas mexicanas no alcanzaron a imaginar, o lo encontraron casi imposible, una vía institucional para concertar la diversidad de intereses locales, es decir, alguna forma consociacional de representación política. La solución de proclamar a Iturbide emperador permitía eludir el problema político que implicaba el modelo republicano, el de especificar quién y bajo qué mecanismos elegiría al poder Ejecutivo, o su equivalente. La vida de este primer Imperio Mexicano fue corta y en ello tuvo mucho que ver un pésimo diseño institucional: un monarca que se enfrentaba a un Congreso que reunía a un variopinto conjunto de intereses locales y al cual resolvió disolver. La inevitable renuncia de Iturbide al frustrado trono mexicano planteó de nuevo el problema del poder Ejecutivo y su relación con los poderes locales.

La Constitución de 1824 inauguró la vida republicana de la recién independizada Nueva España. El problema de la elección del poder Ejecutivo (arts. 79 y 84), de los diputados y senadores (art. 9), así como de los ministros de la Corte Suprema de Justicia (art. 124) lo dejó en manos de las legislaturas locales. Se conservó el sistema de elección indirecta en tres etapas de la Constitución gaditana de 1812. De este modo, la constitución de 1824 puso el control de las elecciones de los tres poderes completamente en manos de las élites locales. Entre la promulgación de la Constitución de 1824 y la liberal de 1857 se intercaló principalmente la Constitución centralista de 1836 (conocida como Las Siete Leyes), la cual también estipuló elecciones indirectas, pero los mecanismos de elección eran diferentes e incluso en 1853 los conservadores, bajo Antonio López de Santa Anna y Lucas Alamán, llegaron a suprimir las legislaturas provinciales. La reacción de los liberales de los estados no se hizo esperar, llegó el Plan de Ayutla y el triunfo de los liberales.

Más tarde, a mitad del siglo XIX, estalló un segundo conflicto crucial en la historia política de México, el que enfrentó a los gobiernos liberales con la Iglesia; pero este problema quedó encajonado o más bien empal-

mado con el conflicto centro-periferia; como consecuencia de ello las confrontaciones se hicieron más intransigentes y de solución aún más difícil. Así, la transición desde el eje político centralismo/federalismo al eje liberales/conservadores, se tradujo en que sólo se perfilaron dos campos políticos: el que reunía a los centralistas defensores del clero y el que reunía a los federalistas que estaban en contra del clero. Estos planos de divergencia al no entrecruzarse transversalmente no dieron lugar a la emergencia de federalistas proclericales ni de centralistas anticlericales. Así, la superposición de conflictos favoreció el desarrollo de una dinámica de intolerancia: la eliminación del adversario.

No fue un conflicto ideológico-religioso, como lo fue en la Europa de la reforma luterana. El protestantismo, al plantear que entre el individuo y Dios no podía haber intermediarios y que el individuo era libre de interpretar el sentido de la Biblia de acuerdo con los dictados de su conciencia (por tanto, de su raciocinio), contribuyó al proceso de preparar las mentalidades al surgimiento del ciudadano moderno. El catolicismo español, entretanto, quedó enmarañado en los planteamientos del pensamiento tomista, que propiciaba una visión corporativa de la sociedad. La guerra de reforma mexicana, más que una disputa ideológica-religiosa o que versara sobre un cuestionamiento respecto al uso del derecho divino de los reyes como instrumento de la injerencia papal, fue un conflicto por el control de los cuantiosos recursos acumulados, principalmente en líquido, por las corporaciones religiosas católicas; las creencias católicas eran respetadas, ya fuese por convicción espiritual o bien por cálculo político para no alienarse el apoyo de una población mayoritariamente católica. Sólo así se entiende que las constituciones de 1824 y la de 1857 se iniciasen proclamando su catolicismo.

Así pues, al igual que lo intentaron los borbones españoles del siglo XVII, los primeros gobiernos liberales necesitaron apropiarse de esos recursos en manos de la Iglesia, cuyo monto principal era capital líquido, para enfrentar la bancarrota económica en la que se encontraba el gobierno y afrontar las numerosas deudas contraídas. Esto propició la alianza abierta entre las élites centralistas, promonárquicas y conservadoras con la Iglesia. De nueva cuenta, el principal problema desde el punto de vista de la gobernabilidad fue esta superposición encajonada de dos conflictos, sin que se entrecruzaran para producir un mosaico político más diversificado y con el suficiente apoyo social en que surgiesen centralistas anti-clero o defensores del catolicismo dispuestos a aceptar la pri-

macía del Estado laico. Lo que llevó a la derrota definitiva y a largo plazo de los conservadores fue el gran error que cometieron al recurrir a fuerzas externas para imponer su modelo político; y no sólo eso, también eligieron mal, pues al traer a Maximiliano de Habsburgo no repararon en el hecho de que éste tenía concepciones políticas más cercanas a las de una monarquía constitucional y una visión política que lo llevó a tomar medidas que mucho se asemejaban a las promovidas por los liberales mexicanos. Más aún, tanto los conservadores como Maximiliano, con la salida de las tropas francesas acantonadas en territorio mexicano, se quedaron sin soporte alguno.

Desde el punto de vista de las elecciones, de la participación de los nuevos ciudadanos mexicanos, la Constitución de 1857 también conservó el sistema indirecto, pero lo redujo a dos etapas, aun así las élites locales quedaban representadas por los diputados en el Congreso. Los gobiernos liberales de la República Restaurada, dadas las dificultades económicas, la desarticulación del país luego de la Guerra de Reforma y el imperio de Maximiliano, y el diseño constitucional de 1857 enfrentaron serios problemas de gobernabilidad, los cuales vinieron a acentuarse debido a sus diferencias internas, tanto entre los radicales “puros” y los “moderados”, como, sobre todo, por las divisiones que se produjeron con motivo de cada sucesión presidencial. Pero detrás de estas disidencias se configuraron coaliciones de intereses entre los grupos políticos de diferentes estados para apoyar a uno u otro contendiente. Porfirio Díaz pudo llegar a la presidencia de la República, aparte del levantamiento de Tuxtepec, gracias a que supo ir tejiendo alianzas con los grupos políticos de los estados, tal y como lo sugieren los resultados de los procesos electorales en los que contendió; gracias a ello pudo allegarse los apoyos políticos suficientes para llegar, por primera vez, a la presidencia en 1877.

Ya presidente, Porfirio Díaz construyó en paralelo a las instituciones políticas formales del régimen un sistema político informal en estrella, como lo plantea Medina (2004:273-330), en el cual él era el centro de un conjunto de acuerdos y pactos biunívocos con las cabezas políticas de los estados, que usualmente estaban ocupando las gubernaturas. Ese sistema informal aseguró la gobernabilidad política que el diseño constitucional del régimen no podía dar y al fin pudo irse delimitando más claramente un espacio de poder del presidente de la República. Díaz tenía el control del Congreso porque él influía de modo determinante en la confección de las listas, por supuesto, siempre montado sobre el sistema de elecciones

indirectas, pero a cambio de ello reconoció a los gobernadores gran autonomía política en la vida interior de sus respectivos estados. Ciertamente, Díaz, como lo señalan Medina (2004) y Guerra (1988), durante sus primeros gobiernos fue sustituyendo en las gubernaturas a los jefes locales forjados en las armas por figuras más afines a él, pero lo hizo teniendo cuidado de seleccionar a alguien proveniente del estado en cuestión y con el visto bueno de las élites locales. Sin embargo, más tarde, la creciente influencia de la tecnocracia “científica” pronto se dejó sentir en este terreno y Díaz apoyó la llegada a la gubernatura de personajes desligados de la vida local y muy cercanos al grupo liderado por Limantour.

Para las elecciones de 1904 se activaron dos facciones porfirianas: la reyista apoyada por los poderes locales tradicionales o clásicos y la de los científicos, una tecnocracia con nuevos afanes centralistas y de modernización económica. La ruptura de los equilibrios políticos internos de las élites porfirianas, tal y como lo muestra el detallado análisis de Guerra (1988: vol, II, 79-142), se manifestó primero en la confrontación entre esas dos corrientes del porfirismo, pero detrás de esto también estaba presente el conflicto centro-periferia. Paralelamente a estos conflictos entre las élites políticas, un conflicto electoral más sordo se había venido desarrollando a nivel municipal desde 1880 y se fue agudizando hasta 1910. Como lo plantea Reina (2002:261-278), las poblaciones indígenas de los *pueblos*, que habían sobrevivido a las políticas liberales antiindigenistas, recurrieron a la participación en las elecciones para elegir a las autoridades municipales para defenderse de las medidas tomadas por el gobierno de Díaz que atacaban la relativa autonomía de que gozaban esas demarcaciones; estos conflictos locales poselectorales, que incluso podían llegar hasta el enfrentamiento armado, en contra de la imposición de personas externas a la comunidad como autoridades municipales, registraron un incremento espectacular a lo largo de esos 30 años, particularmente en la zona centro-sur del país.

Estos conflictos políticos subyacentes, además de otros de carácter económico y social, son los que enmarcaron el surgimiento del movimiento maderista. De nueva cuenta, resurgía el viejo clivaje centro-periferia, pero en esta ocasión quedó encajonado dentro de otro clivaje más: entre los *pueblos* que querían recuperar y asegurar sus tierras comunales, como los zapatistas, y los empresarios agrícolas del norte, desde los grandes, como los Madero en Coahuila, hasta los medianos rancheros, como Obregón. Así pues, en la Revolución de 1910 se entreveraron dos

conflictos diferentes, pero siempre encajonados en el clivaje centro-periferia: 1) élites políticas locales tradicionales frente a élites modernizadoras centrales; 2) empresarios agrícolas capitalistas del norte frente a los *pueblos* del sur.

La iniciativa maderista de llamar a una insurrección armada a través del Plan de San Luis tuvo un papel crucial en el derrumbe del porfirismo, pero la construcción de un nuevo arreglo institucional –no reelección, autorización de los partidos políticos y otras novedades de la reforma electoral de 1911 (Secretaría de Gobernación, 1973:216-239)– se topó con numerosos problemas. El primer problema fue la disposición del Plan de San Luis en el sentido de que en cuanto la insurrección armada triunfase en al menos la mitad de los estados, se procedería a la elección de gobernadores provisionales *designados* por Madero, quien por supuesto de modo unipersonal colocó en esos cargos a allegados suyos; pero el problema más serio fue que esos mismos personajes desde su cargo público se encargaron de organizar la elección ordinaria de gobernador y se autopostularon como candidatos al cargo, tal como lo muestra Ávila (2002), y no sólo eso, utilizaron su cargo público para favorecer su propio triunfo o el de sus allegados maderistas, recurriendo a métodos de manipulación electoral y obstaculizando, incluso con violencia, las campañas de los opositores. Por mejor intencionado que fuese el programa de Madero, el sustrato político con el que se estaba construyendo seguía siendo el mismo de siempre.

El segundo gran problema fue la propia elección de Madero como presidente en 1911, pues ésta se organizó aún bajo la modalidad de las elecciones indirectas, las cuales habían sido controladas durante todo el siglo XIX por las élites locales; lo que significa que Madero, aunque efectivamente gozaba de un amplio apoyo popular, llegó a la presidencia por medio de un voto filtrado y dirigido por esas élites descontentas con Díaz. Así, uno de los principales conflictos políticos que había venido dividiendo al país desde la Independencia: la elección del titular del poder Ejecutivo federal, quedó en manos de los grupos políticos locales ya liberados de sus acuerdos con Díaz. Y es que nadie se atrevía a tocar el diseño institucional de 1857. Ya desde la presidencia, Madero promovió en 1912 la reforma a la ley electoral de 1911 (Secretaría de Gobernación, 1973:240-243), bajo la cual se estableció la elección directa de diputados y senadores, pero la elección del presidente y del vicepresidente siguió siendo indirecta. Sin embargo, éste fue un nuevo paso importante en la eliminación del intermediarismo electoral a nivel formal. La elección de Madero

fue la última presidencial bajo el esquema de las elecciones indirectas. Quizá sin habérselo propuesto así, Madero encabezó la rebelión de las élites locales del porfirismo y a su vez fue ésta la que desencadenó la revolución tanto de los grupos tradicionales de abajo como de los nuevos actores sociales.

#### LAS ELECCIONES DIRECTAS EN EL SIGLO XX

Venustiano Carranza dio un nuevo paso para eliminar el intermediarismo electoral inscrito en la ley y sentar las bases de la centralización política, al proponer en 1916 que la elección del presidente de la República fuese también por sufragio universal directo. Carranza era un personaje proveniente de las viejas élites locales porfirianas afiliadas al reyismo e incluso había llegado a ser senador en 1904, pero estaba descontento porque Díaz había bloqueado su llegada a la gubernatura en 1909, es decir, era parte de las élites marginadas por el juego político nacional a través del juego de las elecciones indirectas. En 1911 logró llegar a la gubernatura de Coahuila bajo el impulso de los Acuerdos de Ciudad Juárez y ante el golpe de Estado de Victoriano Huerta en 1913 encabezó el movimiento para derrocarlo, objetivo que se logró rápidamente.

Sin un poder central articulador, estallaron los conflictos entre el Ejército Constitucionalista que vehiculaba los intereses de los empresarios agrícolas y mineros del norte y los Ejércitos Agrarios de la Convención, el zapatista del sur y el villista del norte que enarbolaban respectivamente reivindicaciones agrarias tradicionales y de las poblaciones marginales del norte. En esta coyuntura el empalme de dos clivajes diferentes tomó un formato particular con un perfil claramente regionalizado de dos ejércitos con banderas político-sociales muy diferentes. Una vez pasada la fase armada entre estos dos bandos de los ejércitos revolucionarios y con el triunfo de la facción constitucionalista, vino un salto cualitativo en la vida política y electoral.

La concepción de Carranza de la Constitución de 1917, como una mera reforma a la de 1857, fue rebasada por la poderosa ala radical partidaria de incorporar reformas sociales que satisficieran las demandas agrarias tradicionales y de establecer un nuevo marco legal para reconocer la existencia de un nuevo actor: el movimiento obrero. Desde el punto de vista de la participación electoral, hubo un cambio sustantivo al eliminarse to-

talmente las cortapisas al ejercicio del sufragio universal y establecer la elección directa en los comicios presidenciales y en la elección del Congreso. Medida arriesgada que fue necesario tomar para poder empezar a sustraer a las elecciones del control de las autoridades locales. La nueva élite política en el poder central, la famosa dinastía del norte, pronto se vio confrontada al problema de la falta de gobernabilidad, derivado del carácter del Congreso y de los nuevos partidos políticos. Se abrió así un periodo más o menos largo en que las élites que ocupaban el poder central lucharon por construir partidos políticos nacionales que les ampliaran su margen de maniobra en el Congreso.

Los años subsecuentes presenciaron un verdadero carnaval de las fuerzas políticas locales, disfrazadas ahora de partidos políticos, pero manteniendo sus viejos sistemas clientelares y caciquiles de raíz regional y local y multiplicándose con los nuevos grupos en torno a carismáticos líderes revolucionarios. Por supuesto, las viejas fuerzas locales tradicionales sufrieron un importante reacomodo, pero no desaparecieron del todo, y en muchos casos hubo un importante traslado de influencia hacia los nuevos líderes que surgieron del periodo armado de la Revolución, pero el localismo siguió siendo la nota dominante en la vida política, como lo atestiguan los nombres y la integración de los casi ocho mil “partidos” que brotaron en esos años. Además, el control de la organización de las elecciones de las autoridades federales siguió estando en manos de las autoridades locales; como consecuencia política de ello las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, especialmente durante el gobierno de Plutarco Elías Calles, fueron sumamente tormentosas. Y es que al verse de nuevo las fuerzas locales desatadas de todo control político, renacieron las tensiones del clivaje centro-periferia.

Así pues, ante la eliminación de las elecciones indirectas y el reconocimiento al derecho a formar partidos políticos inhibido por Díaz, el campo de acción de las élites políticas locales no disminuyó sino que simplemente cambió de forma. Ahora podían promover a sus candidatos a cargos de representación popular (incluidos los federales) bajo la forma de un partido político, pero no eran auténticos partidos programáticos de representación ciudadana que atravesaran el plano nacional y los diferentes grupos sociales, sino agrupamientos en torno a figuras políticas locales y en torno a las viejas formas de representación heredadas del siglo XIX. Ante esta situación, al igual que lo había hecho Díaz en su momento, las élites norteñas adueñadas del poder Ejecutivo federal tuvieron

que empezar a construir su propio sistema político informal de arreglos, pero esta red de pactos no dependió de una sola figura personal, sino que una institución formal sirvió de nicho, de contenedor organizativo de esos pactos. La primera etapa fue la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) (Medina, 1994:70-83). Con un clientelismo territorial de base local, su función fue la de aglutinar en un paraguas organizativo a la multitud de pequeños partidos, los cuales no perdieron su identidad organizativa al incorporarse al PNR. Simplemente se creó un espacio en donde concurren las élites locales ligadas al movimiento revolucionario.

La crisis económica de 1929-1933 creó una nueva coyuntura crítica sumamente compleja en la que, por una parte, el clivaje clase obrera y empresarios nacionales y extranjeros se agudizó, y por otra, se acumularon las tensiones provenientes de la economía campesina tradicional, la de aquellos pueblos ciudadanizados después de la Revolución, y del debilitamiento del sector exportador ligado al sector primario de la economía (minería y agricultura). De nueva cuenta, sobre la reemergencia del viejo clivaje centro-periferia se superpuso otro nuevo, el de los obreros contra los patrones nacionales y extranjeros. Sólo que en el caso específico de México, la clase obrera, más que luchar por su incorporación a la participación política, puesto que el sufragio universal ya lo había establecido la Constitución de 1917, se activó por sus reivindicaciones sindicales. Los efectos de la crisis económica de 1929-1933, la ola de huelgas que la siguió y la descomposición de las organizaciones obreras cromistas, encabezadas por Luis Morones, fueron factores que, aunados a la crisis de la nacionalización del enclave exportador petrolero, condujeron a una intensa movilización de la clase obrera, a su reorganización sobre nuevas bases y a su incorporación subordinada a la política (Cfr. Collier, 1991:202-250). Las élites que controlaban la presidencia de la República simultáneamente promovieron la movilización y organización campesina con el fin de ganarse su apoyo subordinado.

Con estas nuevas organizaciones de masas, obreras y campesinas, la élite política, encabezada por Lázaro Cárdenas, ya tenía en las manos los instrumentos políticos necesarios para dar un segundo gran paso en la tarea de controlar a las élites políticas locales aglutinadas en el PNR y subordinarlas a la autoridad del titular del poder Ejecutivo federal. La transformación radical de esta organización se llevó a cabo con su disciplinada autodisolución para dar paso a la creación del Partido de la Re-

volución Mexicana (PRM) en 1938, a cuya estructura corporativa (en una especie de visión neotomista radical) se incorporaron las organizaciones de masas activadas en los años precedentes (véase Medina, 1994:147-155). Mientras tanto, la participación política de los empresarios fue neutralizada y se les agrupó en cámaras nacionales, a través de las cuales podrían negociar con el gobierno.

A pesar de la disolución de los partidos locales y de que la canalización de la participación política de las clases populares y subalternas había quedado controlada con estos arreglos formales e informales, ello no significó la desactivación de las fuerzas políticas locales, las cuales siguieron siendo un importante factor de poder pues la organización de las elecciones federales seguía estando bajo su control. Nuevos pasos hacia la centralización fueron necesarios con el fin de asegurar al presidente de la República el control político del Congreso, exactamente la misma compleja tarea a la que en su momento se enfrentó Porfirio Díaz. Eso ocurrió en 1946. Por una parte, se modificó la legislación electoral para poner la organización de las elecciones federales bajo el control del gobierno, más concretamente del titular del poder Ejecutivo federal (Secretaría de Gobernación, 1973:330-362), y casi simultáneamente se impuso la transformación del PRM en Partido Revolucionario Institucional (PRI); no fue sólo un mero cambio de nombre, sino una transformación organizativa en el sentido de verticalizar más las relaciones al interior del partido para recortar el margen de autonomía relativa con el que contaban las organizaciones obreras y de estructurar al sector popular con el fin de utilizarlo como mecanismo de control político de los diputados y disciplinar su conducta en el Congreso ante las iniciativas presidenciales. El PRI así estructurado era un ariete al servicio del presidente para disciplinar a los portavoces legislativos de los grupos políticos locales, caciques y caudillos.

De este modo, la participación política de las clases subalternas por la vía del sufragio universal y de las elecciones directas no se tradujo en una construcción democrática y se vio atrapada ya no sólo en las redes del clientelismo tradicional, cuyo ámbito de influencia se extendía en un determinado territorio local, sino también en la red de un clientelismo de Estado (Rouquié, 1987:190-200) alimentado desde el gobierno, administrado a través de las cúpulas de las organizaciones sociales encuadradas en el PRI, y por medio del cual se distribuían prebendas a cambio de favores y de control políticos.

La participación electoral se vio encuadrada por estas nuevas redes clientelares. A este arreglo informal le vino como anillo al dedo la emergencia del Estado capitalista reformado, como lo llama Hobsbawm (2003:271-276), inspirado en políticas keynesianas. En el cascarón de una forma institucional moderna y reconocida institucionalmente, como lo es un partido político, se anidaron la viejas relaciones clientelares (cfr. Adler, 2004:16-41) y a través de ese mecanismo informal se reguló el conflicto centro-periferia, pero era una solución autoritaria. Este arreglo ciertamente permitió contener durante varias décadas las tensiones derivadas del clivaje centro-periferia y del clivaje trabajadores-patrones, pero no les dio una solución democrática basada en arreglos constitucionales más adecuados a las circunstancias.

La era de la hegemonía del PRI, impuesta desde el poder Ejecutivo federal, utilizando medios formales e informales, legales e ilegales, permitió el fortalecimiento del gobierno central nacional gracias al control que le dio sobre el poder Legislativo. Por medio del partido, supervisaba la selección de los candidatos a los cargos de diputado federal y de senador; por medio del control logrado sobre la organización de los procesos electorales federales les aseguraba la victoria a todos y cada uno de ellos (o casi). La competencia electoral quedaba excluida. El juego de partidos se cerró *de facto* y empezó la era del partido hegemónico, aunque se tolerase la existencia de algunos partidos menores; en estas condiciones, se inhibió la transformación de los diversos clivajes que atravezaban a la sociedad mexicana en partidos políticos programáticos capaces de representar los diversos intereses y grupos sociales involucrados en esos conflictos.

Durante tres décadas, las mismas de los años dorados del capitalismo reformado y del Estado benefactor, este arreglo informal funcionó ayudado por el ciclo de auge de la economía internacional; esto generó una imagen de eficacia gubernamental que contribuyó a la estabilidad política del régimen autoritario. Pero en cuanto a la legitimidad, sus bases eran endebles, porque muchos grupos fueron acallados en el proceso y prácticamente excluidos de la participación política; la única participación realmente tolerada y con algún viso de poder influir en el diseño de las políticas públicas transcurrió dentro de los muros del PRI y el diseño de las políticas públicas quedó subordinado al dictado de las disposiciones del gobierno federal y su presupuesto. El fin del auge económico y la crisis fiscal del Estado intervencionista dejaron al régimen autoritario sin el

consenso que lograba por esa vía: el problema de su legitimidad quedó al desnudo.

#### LAS ELECCIONES EN EL SIGLO XXI

La siguiente fractura se empezó a abrir cuando aquel modelo de desarrollo económico llegó a su límite y la discusión respecto de hacia adónde seguir se trasladó al dominio político: renovar el Estado keynesiano o la reestructuración neoliberal. Éste fue un nuevo gran clivaje que dividió a la sociedad mexicana, sólo que esta vez fue un conflicto que al fin alcanzó a traducirse en el terreno de los partidos y de la emergencia de una arena electoral competitiva. Primero se rumió un descontento dentro del PRI, pero como la discusión política abierta respecto a las políticas instrumentadas por el presidente de la República estaba vedada dentro del PRI por reglas no escritas, el descontento estalló con motivo de la sucesión presidencial de 1988 y esto condujo a una fractura en sus élites y de sus maquinarias electorales clientelistas; el PRI dejó de ser el espacio articulador y disciplinador de una buena parte de las fuerzas políticas activas y ello tuvo como resultado que reemergiera el clivaje centro-periferia, esta vez para dividir a los partidos y a los estados de la federación. Esta reapertura del clivaje centro-periferia coincidió con la apertura del juego de partidos.

A lo largo de los años 1989-1996, se escalonaron una serie de reformas electorales a través de las cuales se eliminaron los privilegios electorales de que gozaba el PRI y el control que el gobierno federal tenía sobre las elecciones federales se trasladó a partidos políticos, más o menos modernos, o más bien dicho, a sus burocracias nacionales, a través de la mediación de una nueva institución electoral autónoma respecto al gobierno, el Instituto Federal Electoral. Así, poco más de trece años después del primer estallido interno dentro del arreglo priísta, el PRI perdió las elecciones por la presidencia de la República en 2000. Su andamiaje articulador y disciplinador de los intereses locales quedó desmantelado. El fin de su cuasimonopolio para ocupar los cargos de representación ciudadana reabrió de nuevo el problema de las tensiones entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo federales, entre presidente y gobernadores, entre centro y periferia. Ésta fue posiblemente la consecuencia política más importante que tuvo el fin de la hegemonía priísta; cuando ésta se

desplomó, arrastró consigo toda la red de arreglos que aseguraba al Ejecutivo federal capacidad de conducción política sobre el Congreso y la élites políticas regionales.

La llegada de un no priísta a la presidencia ocurrió en un escenario político poco propicio a la gobernabilidad. Los presidentes panistas de la era post-PRI han descubierto que es muy difícil gobernar con el diseño constitucional de 1917, el cual, al instaurar el sistema presidencial federal en una sociedad dividida por clivajes no resueltos, especialmente el centro-periferia, forjó un diseño institucional poco propicio para la gobernabilidad y la democracia. Fue el choque entre las inercias de este diseño formal y la realidad política. Lo que plantea la necesidad de repensar a fondo ese diseño institucional.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Adler Lomnitz, Larissa, Rodrigo Salazar e Ilya Adler, *Simbolismo y ritual en la política mexicana*, México, UNAM/Siglo XXI, 2004.
- Ávila, Felipe, “Las elecciones de 1911, un ensayo democrático”, *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, México, IHH-UNAM, vol. 23, 2002, pp. 13-53.
- Annino, Antonio, “Imperio, Constitución y diversidad en la América hispana”, *Historia Mexicana*, México, El Colegio de México, vol. LVIII, núm. 1, 2008, pp. 179-227.
- Bendix, Reinhard, *Estado nacional y ciudadanía*, Buenos Aires, Amorrortu, 1964.
- Collier, Ruth y David Collier, *Shaping the Political Arena*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1991.
- Constitución de Cádiz, en: <<http://www.cervantesvirtual.com/>>, consulta: noviembre 2009.
- Constitución de 1824, en <<http://www.cervantesvirtual.com/>>, consulta: noviembre 2009.
- Constitución de 1857, en <<http://www.cervantesvirtual.com/>>, consulta: noviembre 2009.
- Entin, Gabriel, *In the Quest of Republic: How to Build Authority During Rio de la Plata's Revolution (1810-1812)*, documento presentado en Helsinki Summer School workshop, 2006, consultado en agosto de 2009 en <<http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/2007/entin.pdf>>.

- Florescano, Enrique e Isabel Gil, “La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico, 1750-1808”, en Daniel Cosío Villegas (coord.), *Historia general de México*, México, El Colegio de México, vol. 1, pp. 471-589.
- Guerra, Francois-Xavier, *México: del antiguo régimen a la Revolución*, 2 vols., México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Hobsbawm, Eric, *Historia del siglo xx*, 5a. edición, Barcelona, Crítica, 2003.
- Kitschelt, Herbert, Zdenka Mansfeldova, Radoslaw Markowski y Gábor Tóka, *Post-communist Party Systems*, Cambridge, Gran Bretaña, Cambridge University Press, 1999.
- Linz, Juan y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1996.
- Lipset, Seymour, *El hombre político*, 4a. edición, Buenos Aires, Eudeba, 1977.
- \_\_\_\_\_ y Stein Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments*, Nueva York, The Free Press, 1967.
- Medina, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1993*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- \_\_\_\_\_, *Invencción del sistema político mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Piqueras, José, “1808: una coyuntura germinal”, en *Historia Mexicana*, México, El Colegio de México, vol. LVIII, núm. 1, 2008, pp. 5-29.
- Reina, Leticia, “Elecciones locales y crisis en los cambios de siglo”, en Leticia Reina y Elisa Servín (coords.), *Crisis, reforma y Revolución. México: historias de fin de siglo*, México, Taurus/Conaculta/INAH, 1999, pp. 253-292.
- Rouquié, Alain, *América Latina. Introducción al extremo occidente*, México, Siglo XXI, 1987.
- Secretaría de Gobernación, “Legislación Electoral Mexicana, 1812-1973”, publicación del *Diario Oficial de la Federación*, México, 1973.



## Doscientos años de partidos y elecciones en México

Juan Reyes del Campillo\*

Vistos en el largo plazo, durante los doscientos años que México tiene como país independiente, las elecciones y los partidos han sido un par de elementos constantes en su desarrollo. De manera peculiar, hubo desde el principio una representación política surgida en elecciones periódicas pero sin el cobijo de un sistema partidario sólido. De hecho, siempre hubo partidos, pero únicamente después de la llegada al poder de Madero se logró establecerlos como fuerzas organizadas y como los referentes naturales de los candidatos.

En este trabajo se busca desarrollar una relación de cómo fueron entrecruzándose los procesos electorales y las fuerzas políticas en México, desde las Cortes de Cádiz hasta alcanzar un régimen democrático y el sistema pluralista de partidos que tenemos hoy en día. En el texto se asume la idea de que durante los primeros cien años del México independiente hubo muchas reformas y proyectos electorales, pero no hubo un desarrollo de partidos políticos cohesionados e integrados sino meramente grupos y tendencias políticas que se enfrentaban por el poder. Con el inicio de la Revolución mexicana por fin se asumió la lucha por el poder como una lucha de partidos políticos. No obstante, la formación de un partido de la Revolución limitó la democracia electoral y la consolidación de un sistema de partidos plural, lo cual solamente empezó a construirse a partir de la reforma electoral de 1977.

\* Profesor-investigador en el Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco.

A lo largo de estos doscientos años el centro de la disputa por la nación ha variado pocas veces, aunque lo ha sido de manera profunda. Durante el siglo XIX la lucha política y el desarrollo del país giró alrededor de la línea de tensión o división crítica que se produjo por el carácter de nación que se deseaba construir, ya fuese una república federal o una centralista. Con diferentes nomenclaturas se asumieron las fuerzas políticas, liberales o conservadoras, que se enfrentaron sin alcanzar a establecer una lucha por el poder de manera más institucionalizada, por medio del reconocimiento de un sistema partidario que le diera cauce a la disputa.

Al ser desechado el imperio de Maximiliano, el liberalismo quedó sin enemigo al frente, lo cual permitió un largo periodo de desarrollo político federal y crecimiento económico. Empero, la decadencia porfirista, con su inamovilidad política y su basamento en nuevas fuerzas conservadoras, engendró un amplio movimiento revolucionario que convulsionó al país y en unos años acabó con el antiguo régimen.<sup>1</sup>

Con el triunfo de la Revolución el país tomó el camino de la modernización mediante el fortalecimiento del Estado y el reconocimiento de los derechos sociales de los obreros y campesinos. Hubo, desde luego, fuerzas que se opusieron y enfrentaron al nuevo proyecto revolucionario, pero fueron derrotadas política y militarmente. En la consolidación del nuevo Estado, se conformó un poder Ejecutivo con poderes extraordinarios y un partido de los revolucionarios subordinado a sus intereses, que perduró en el poder durante muchos años y que se prolongó en la medida en que el régimen político caracterizado por un presidencialismo fuerte fue capaz de propiciar un crecimiento económico que brindara mejoras a las mayorías.

Al mismo tiempo, el partido logró fortalecerse a partir de los beneficios y ventajas que el mismo Estado le otorgaba. Con ello, se generó una amplia exclusión en la competencia política y, sobre todo, muchos límites a la oposición que por lo general, cualquiera que fuera su signo, era etiquetada de reaccionaria y vinculada a intereses antinacionales. Así, la

<sup>1</sup> El Porfiriato desarrolló el país con base en un proyecto capitalista expoliador, el cual garantizaba enormes beneficios a las clases dominantes, incluidas las inversiones extranjeras. Con la explotación de los recursos naturales, la tierra y la minería, además de una industria incipiente, se alzaron grandes fortunas que se sustentaron en un capitalismo atrasado sin ningún interés en proteger socialmente a los trabajadores.

principal línea de división en el país se sostuvo entre el apoyo o rechazo al régimen político que se autocalificaba de “revolucionario”.

Pero cuando el sistema económico proteccionista fomentado por los gobiernos revolucionarios llegó a su límite, y cuando las clases medias y populares se sintieron abandonadas y desprotegidas, empezó la debacle del sistema de partido hegemónico. El país se encaminó a la liberalización y a la transición política que conduciría a la democracia. Elecciones más competitivas tomaron rumbo al convertirse en la vía privilegiada de acceso a los puestos de autoridad y representación, y se fortaleció el Congreso consolidándose los partidos opositores al régimen, particularmente el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Con el desarrollo político alcanzado las elecciones y los partidos se han posicionado en el centro del sistema político. Los frenos y contrapesos que habrían de ejercer los poderes distintos al Ejecutivo han ocupado el lugar que les corresponde. La democracia electoral y el sistema pluripartidista se enfrentan a la necesidad de construir una democracia consolidada y de calidad. Asimismo, como en prácticamente todas las naciones del mundo contemporáneo, en México las tensiones políticas se ubican en la disputa por un proyecto de nación que garantice mayor justicia e igualdad social y otro que permita a las fuerzas conservadoras proteger y consolidar sus intereses. La elección del año 2006, seis años después de haber sacado al partido hegemónico de la presidencia, se convirtieron en una nítida lucha entre la izquierda y la derecha. Ésta es la nueva realidad que divide a la nación.

Es indudable que por el tamaño de este texto es necesario y obligado dejar muchos temas en el tintero, los cuales podrían matizar o complementar hechos que se suscitaron a lo largo de los doscientos años del México independiente. De cualquier forma, la revisión histórica nos deja entrever un hecho incontrastable, que implica la necesidad de fortalecer la vía electoral y al régimen de partidos políticos, pues resulta obvio que cuando estas dimensiones se retrajeron el país sufrió los embates de la fractura y la parálisis, y en los momentos en que se consolidaron, la fuerza de la nación ha sido suficientemente pujante y promisoria. Por ello cabe esperar que una revisión histórica de lo que ha sido el sistema político mexicano durante doscientos años sirva para poner a discusión nuestras debilidades y fortalezas, pero también para valorar los errores y las virtudes en la construcción de la nación.

## ELECCIONES Y LUCHA POR LA INDEPENDENCIA

En 1808, habiendo sido España invadida por el ejército napoleónico y los reyes (Carlos IV y su heredero Fernando VII) prisioneros en Bayona obligados a abdicar, la monarquía quedó severamente amenazada. En presencia de un ostensible vacío de autoridad, los españoles decidieron tomar cartas en el asunto: desarrollaron una resistencia popular a la intervención francesa y se organizaron en diferentes juntas provinciales (Pérez, 1991).

Ante la necesidad de coordinarse, en el mes de septiembre se conformó una Junta Central,<sup>2</sup> la cual se asumió como máximo órgano de gobierno y garante de la monarquía. A principios de 1809 la Junta convoca a elecciones en donde “se incluirá y estarán representados los reinos americanos”, encauzando la pretensión de algunos mexicanos de hacer del virreinato parte esencial e integrante de la monarquía española (Guedea, 1991). De tal suerte, los virreinos y capitanías generales debían elegir a un diputado que los representara ante la Junta, llevándose a cabo un proceso en la Nueva España en el que se designó como diputado de la Junta Central a Miguel de Lardizábal y Uribe (Ávila, 2005).<sup>3</sup>

La Junta Central que se encontraba en Sevilla se vio obligada a huir hacia Cádiz por la amenaza de los ejércitos franceses. Es en este lugar que se decide convocar a una reunión de las Cortes españolas para el mes de septiembre de 1810, y se expide un decreto en el que se instruye que se lleven a cabo elecciones que nombren diputados y se incluyan a las provincias e intendencias mexicanas.<sup>4</sup> Con ello, 21 diputados mexicanos acudieron a las Cortes de Cádiz y continuaron hasta 1813 como representantes de las provincias de la Nueva España (Benson, 1994).

La Audiencia de México ordenó que se realizaran elecciones en 15 consejos municipales, aunque cabe mencionar que otras cinco provincias también las hicieron. Es importante señalar que los diputados mexicanos no lograrían llegar de inmediato a las Cortes, por lo cual fue electa una

<sup>2</sup> El nombre formal que adoptó la Junta fue “Suprema Junta Central Gubernativa del Reino”.

<sup>3</sup> Aunque era natural de Tlaxcala, Miguel de Lardizábal residía desde hacía tiempo en la península.

<sup>4</sup> El procedimiento señala que los ayuntamientos o consejos municipales nombraran a tres hombres nativos de la provincia o intendencia, dotados de integridad, talento y educación, entre los cuales, por sorteo, se sacaría al diputado a las Cortes de España.

representación supletoria entre los naturales americanos que residían en Cádiz y la isla de León. Por el virreinato de México se nombraron siete suplentes, quienes de inmediato se instalaron en las Cortes.<sup>5</sup>

De las Cortes surgió en marzo de 1812 la Constitución de Cádiz. Al establecerse las primeras reglas para la elección de los ayuntamientos tanto en la península como en los dominios españoles de ultramar, las autoridades coloniales estuvieron obligadas a dar paso a la reorganización del virreinato. La elección sería indirecta en primer grado, en la que se reunirían los ciudadanos de cada pueblo para elegir a un determinado número de electores, que se encargarían de nombrar, por mayoría de votos, al alcalde, a los regidores y a los síndicos procuradores (Fuentes, 1967). En el caso del ayuntamiento de la ciudad de México, en la elección de noviembre de 1812 los criollos derrotaron ampliamente a los españoles, por lo que el virrey Venegas resolvió detener el proceso electoral, suspender la libertad de prensa (Ávila, 2005) y que continuara indefinidamente el antiguo ayuntamiento (Fuentes, 1967).<sup>6</sup>

De acuerdo con Guedea (1991), las elecciones despertaron un enorme interés entre los capitalinos y una gran preocupación entre las autoridades coloniales. De los 25 electores que surgieron de las parroquias, todos habían nacido en América y algunos eran conocidos por su simpatía con la insurgencia. Hubo una importante participación y organización de un grupo de ciudadanos conocidos como los “Guadalupes”, que circularon una lista para impulsar a determinados electores.

En los hechos hubo claramente dos bandos que se disputaron la elección, el americano y el europeo, en la que triunfaron los primeros. Desde luego, entre los electores había diferencias, pero también un interés común que buscaba implementar que fuesen los americanos los que se en-

<sup>5</sup> En las provincias mexicanas se eligió a 21 diputados, además de los siete suplentes. Sin embargo, seis de los electos nunca llegaron a Cádiz. Asimismo, Octaviano Obregón, quien había sido nombrado en Cádiz, también fue electo por la provincia de Guanajuato. Las peripecias de José Miguel Ramos Arizpe, diputado por Coahuila, fueron motivo de una amplia indagación por parte de Nattie Lee Benson (1984), quien deja entrever que las dificultades para llegar a Cádiz no era solamente la distancia, sino en ocasiones de mayor complejidad.

<sup>6</sup> Alfredo Ávila apunta que entre los electores que habían sido elegidos se encontraban individuos que estaban vinculados con los insurgentes o eran sospechosos de infidencia. El proceso se reanudó cuando el general Calleja sustituyó al virrey Venegas, y en abril de 1813 se integró el primer ayuntamiento constitucional de la ciudad de México.

cargaran del gobierno de la ciudad.<sup>7</sup> A pesar de la suspensión del proceso, de que algunos electores tuvieran que huir de la ciudad y a las presiones que se hicieron sobre algunos de ellos, particularmente los religiosos, cuando el proceso continuó finalmente no quedó designado ningún europeo en el ayuntamiento. Sí lo fueron algunos “Guadalupes” entre los regidores (Guedea, 1991).

Junto con el procedimiento para nombrar ayuntamientos y diputados a Cortes, los diputados mexicanos insistieron, particularmente José Miguel Ramos Arizpe, en que las provincias de América tuviesen una representación regional. De ahí nació lo que se conoció como la “diputación provincial”. De acuerdo con Nettie Lee Benson, “la diputación provincial fue la institución más interesante, entre las establecidas por la Constitución española de 1812, desde el punto de vista del papel que representó en la evolución del Estado federal mexicano”.

Fue Félix María Calleja,<sup>8</sup> ya no virrey sino capitán general de México, quien decidió continuar con el proceso suspendido a fines de 1812. Pero al igual que la elección del ayuntamiento, en la de diputados a las Cortes y a la diputación provincial de la ciudad de México, se escogieron solamente representantes americanos. De acuerdo con la Constitución de Cádiz, tanto los diputados a las Cortes como las diputaciones provinciales se elegirían mediante un proceso de tres grados, en donde se establecía una Junta de Parroquia, una de Partido y una más de Provincia (Fuentes, 1967; Emmerich,<sup>9</sup> 1985). Las etapas para la elección se describen a continuación:

*Parroquia.* Circunscripción de tipo religioso administrativo, presidida por el párroco. Se elegían oralmente a 11 compromisarios; éstos elegían al elector o electores parroquiales que formarían las Juntas de Partido.

*Partido.* Conformaba una unidad territorial con cierta afinidad al actual distrito electoral. Los electores parroquiales reunidos en las

<sup>7</sup> Virginia Guedea señala que después de la elección, grupos numerosos recorrieron la ciudad gritando vivas a los electores designados, así como vivas a la América, a la nación y a la Virgen de Guadalupe.

<sup>8</sup> Félix Calleja sustituyó a Venegas en marzo de 1813.

<sup>9</sup> Este autor narra con detalle cómo se procedía a las designaciones en las diferentes etapas, así como las vicisitudes que había que seguir, incluyendo un *Te Deum* en acción de gracias.

cabeceras de los partidos constituían las Juntas Electorales de Partido (JEP). De acuerdo con el número de diputados que correspondía a cada provincia (70 mil habitantes por diputado), en las JEP se elegía al triple de electores de partido, que después integraban las Juntas de Provincia.

*Provincia.* Para designar diputados, los electores de partido se reunían en la capital de la provincia y elegían por mayoría absoluta y/o segunda vuelta al diputado o diputados que les correspondían (García, 1989).

Es importante señalar que desde un inicio existió la preocupación entre los diputados a las Cortes –básicamente de los nacidos en la madre patria–, en el sentido de que la diputación provincial podría ser un primer paso en el camino a la construcción del federalismo, en oposición a la monarquía. Tal vez por ello, la Constitución definió expresamente el establecimiento de diputaciones provinciales únicamente en seis regiones mexicanas. Se autorizaron dos en la Nueva España, una en la capital y otra en San Luis Potosí; una en Guadalajara para Nueva Galicia; otra en Mérida (para Yucatán, Campeche y Tabasco), una más en Monterrey, que correspondía a las Provincias Internas de Oriente, y, finalmente, otra en Durango para las Provincias Internas de Occidente.<sup>10</sup> Estas provincias debían ser gobernadas por un jefe político, un intendente y una diputación provincial (Benson, 1994).

Empero, no en todas partes fue posible realizar elecciones, ya que los insurgentes controlaban algunas regiones. Era el caso de Oaxaca, por ejemplo, en donde las fuerzas comandadas por Morelos dominaban la situación. Pero en las provincias en las que no había mucha presencia de los insurgentes, las elecciones sirvieron como catalizador de las aspiraciones políticas de los americanos. Tal vez por ello, las autoridades coloniales se resistieron durante largo tiempo en reconocer a los diputados electos. En los hechos, nunca apoyaron a los nuevos diputados a las Cortes para que se trasladaran a España, y sólo hasta después de un año, se citó a los diputados provinciales de la Nueva España para que prestaran juramento.

Las cosas cambiaron en mayo de 1814 al regresar Fernando VII al gobierno de España, cuando se abrogó la Constitución de Cádiz y todas las actas consecuentes. Sin embargo, en México el decreto se recibió hasta

<sup>10</sup> Existía una más en Guatemala, que incluía a Chiapas.

agosto y en octubre se publicó otro particular que ordenaba la suspensión de todas las actividades de las diputaciones provinciales. Entonces Calleja asumió el cargo de virrey, y los intendentes y gobernadores militares regresaron al poder. Después, en septiembre de 1816, Calleja fue remplazado por Juan Ruiz de Apodaca quien se haría cargo del virreinato hasta 1820.

De acuerdo con Støetzer (1962), en la Nueva España la revocación de la Constitución de Cádiz y el restablecimiento del absolutismo fueron recibidas y celebradas por los colonialistas con mayor gozo aun que en España. Por ello, es importante destacar que la Constitución de Apatzingán, proclamada en octubre de 1814, retomó buena parte de los planteamientos de la de Cádiz: sobre la religión católica, la soberanía que reside en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos; la división política de la América mexicana que comprende 17 provincias,<sup>11</sup> así como la separación de poderes mediante un Supremo Congreso,<sup>12</sup> un Supremo Gobierno y un Supremo Tribunal de Justicia (De la Torre, 1964).

Las partes relativas al proceso electoral para la conformación del Congreso muestran enorme semejanza a las de la Constitución de Cádiz, ya que la idea de los tres grados o etapas para elegir diputados se recuperó prácticamente igual (Fuentes, 1967). Con el retorno del gobierno absolutista regresaron también los antiguos tribunales, las audiencias y la misma Inquisición. Sin duda, la intención de José María Morelos para proclamar la Constitución de Apatzingán con un gran parecido a la española tuvo su origen en la revocación que hizo Fernando VII de la de Cádiz (Støetzer, 1962). Asimismo, es indubitable que el regreso del rey y sus consecuencias en la Nueva España debilitaron a las fuerzas insurgentes en particular e impulsaron la ofensiva de Calleja y la posterior caída en desgracia de Morelos.

<sup>11</sup> El artículo 42 de la Constitución de Apatzingán señala que “mientras se haga una demarcación exacta de esta América mexicana y de cada una de las provincias que la componen, se reputarán bajo de este nombre y dentro de los mismos términos que hasta hoy se han reconocido, las siguientes: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tecpan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y Nuevo Reino de León”.

<sup>12</sup> El Congreso se compondría, inicialmente, de diputados elegidos uno por cada provincia, e iguales todos en autoridad. La misma Constitución señala que en el término de un año, después de instalado el gobierno, se formaría el plan conveniente para convocar a la representación nacional bajo la base de la población.

Pero en 1820 una insurrección militar alcanzó triunfalmente la restauración del gobierno constitucional en España y obligó al rey a hacer guardar la Constitución. Lo cierto es que las autoridades coloniales de la Nueva España se resistieron a dar a conocer los nuevos acontecimientos. No obstante, diversos ayuntamientos y diputaciones provinciales empezaron a ser reinstalados, pasando por encima de la decisión del virrey de esperar instrucciones oficiales desde España. El propio Juan Ruiz de Apodaca se vio forzado a tomar cartas en el asunto y, a fines de mayo, ya sin esperar órdenes, decidió jurar también la Constitución (Benson, 1994). Con ello, dejó de ser virrey y se convirtió en capitán general y jefe político.

Y aunque algunas diputaciones provinciales entraron nuevamente en actividad, entre agosto y noviembre de 1820 se renovaron e instalaron las seis diputaciones provinciales que estaban asignadas a México. Además de eso, otras provincias empezaron a actuar para contar con su propia diputación; fue el caso de Michoacán, donde gracias a las gestiones de Ramos Arizpe y de José Mariano Michelena se logró que se estableciera en Valladolid una séptima diputación.

A pesar de que contaban con diputados a las Cortes, diversas provincias, entre las cuales se encontraban Veracruz, Querétaro, Puebla, Oaxaca, México y Tlaxcala, no tenían diputación provincial y las empezaron a exigir. Fue después de que los diputados mexicanos recomendaron que se estableciera una diputación provincial en las capitales de cada intendencia, en mayo de 1821, que se ordenó su creación en todas las intendencias ultramarinas (Benson, 1994). Con lo anterior, para fines de 1821 se habían electo 14 diputaciones provinciales e intendencias en territorio mexicano.<sup>13</sup>

En otro orden de cosas, se desarrolló de manera acelerada la batalla por la Independencia de México. Agustín de Iturbide había negociado con Vicente Guerrero el Plan de Iguala e iniciado una campaña político-militar para sumar adhesiones. Fue así que en unos cuantos meses logró consumar la Independencia e ingresar a la ciudad de México. Los acontecimientos se habían intensificado con la firma del Tratado de Córdoba entre Iturbide y O'Donojú, quien llegó a México a fines de julio investido como capitán general y jefe político para sustituir a Apodaca. En el tratado se reconocía a México como nación independiente y se establecía que

<sup>13</sup> Un año después, en noviembre de 1822, había en el país 18 diputaciones provinciales, al incorporarse Tlaxcala, Querétaro, Nuevo Santander y Nuevo México.

se instauraría una monarquía constitucional, todo lo cual habría de ser procesado mediante una Junta Provisional Gubernativa y una Regencia que ejercería el poder hasta el arribo de un nuevo monarca.

#### LAS VICISITUDES ELECTORALES DEL MÉXICO INDEPENDIENTE

Con la entrada del Ejército Trigarante a la ciudad de México Iturbide decidió presidir la Regencia, pero también la Junta Gubernativa; además fue quien seleccionó a sus integrantes, para lo cual procuró que estuvieran representados los intereses de los sectores sociales que habían apoyado el Plan de Iguala (Ávila, 1998-1999).<sup>14</sup> Días después de iniciar sus sesiones, la Junta nombró a una comisión que se encargaría de elaborar el procedimiento electoral para constituir el primer Congreso mexicano. El 18 de noviembre de 1821 la Regencia expidió las instrucciones para la elección de los miembros del nuevo Congreso (Benson, 1994).

La comisión había propuesto algunos cambios respecto a los procedimientos específicos de la Constitución de Cádiz. Se aumentaba el número de diputados, en principio uno por cada 50 000 habitantes, pero se conservaban los tres grados de la elección. Empero, la discusión dejó entrever las diferencias entre la Junta y la Regencia, lo cual se observó en el método respecto a cómo debían llevarse a cabo las elecciones para el Congreso. La Junta consideraba que la fórmula de la legislación española se apegaba mejor a la representación ciudadana, en donde aquellos con derecho a voto iban eligiendo a sus representantes en las distintas etapas, mientras la Regencia proponía un Congreso por clases en la que estuvieran representados los grupos y las corporaciones más influyentes de la sociedad mexicana, tales como el clero y los militares, además de los comerciantes, mineros, empleados públicos, etc. En este caso, la propuesta de Iturbide era que cada corporación eligiera a sus representantes mediante sus propias reglas (Ávila, 1998-1999). Esto último, sin embargo, modificaba de tajo las reglas anteriores y contradecía lo que se había acordado en Iguala y en Córdoba.

<sup>14</sup> De acuerdo con Ávila, la Junta tuvo 31 miembros, mientras que Benson menciona que Iturbide proclamó los nombres de 38 personas para componer la Soberana Junta Provisional Gubernativa, misma que asumiría todos los poderes antes ejercidos por las Cortes de España.

A pesar del peso político y la importancia de Iturbide, finalmente se alcanzó una solución intermedia, pues en la elección participarían todos aquellos con derecho a ello, aunque dependiendo de la región se debería nombrar a un determinado número de representantes de las corporaciones (Ávila, 2005). Como tampoco existía un censo confiable, no se eligió a los diputados en proporción a la población, sino a partir de los partidos en las provincias o intendencias. La propuesta también incluyó la elección de los ayuntamientos, que siguió siendo a dos grados, pero con un peso especial para los cabildos de las capitales de partido y de provincia en la elección de diputados. La novedad fue que los ayuntamientos nombrarían a un representante, que después se reuniría con los demás y junto con el cabildo de la capital de partido nombrarían al elector de partido. Después, los electores de partido se reunirían en la capital de provincia y, con el cabildo local, designarían a los diputados (Ávila, 1998-1999).<sup>15</sup>

De acuerdo con lo anterior, los ayuntamientos de las capitales de partido y de provincia tuvieron un enorme peso en la elección del primer Congreso mexicano. Es por eso que en su conformación se reflejó la ascendencia de los políticos locales que radicaban y eran connotados personajes en las capitales de provincia. En cierta forma esta condición fortalecía a los poderes locales y con ello al federalismo. Los historiadores señalan que ciertos conflictos se presentaron en la elección de ayuntamientos pero no en los procesos posteriores cuando se eligió a los diputados. De acuerdo con el propio Iturbide, éstos empezaron a fomentar dos partidos irreconciliables: el borbonista y el republicano (Moreno, 1982).

El nuevo Congreso, si bien reconocía las virtudes políticas y la popularidad de Iturbide, tampoco se dedicó a rendirle pleitesía. Por ello las actitudes autoritarias del consumidor de la Independencia lo llevaron a confrontarse cada vez con mayor intensidad con el Congreso. Por su parte, era de esperarse que los diputados, emanados del voto popular, tuviesen una influencia y reconocimiento que no podía ignorarse, ya que representaban a la diversidad y a los núcleos más distinguidos de la nación. Por su parte, el Primer Jefe había centrado sus intenciones en hacerse de la monarquía y no había nada que le interesara más que eso, y

<sup>15</sup> Si se hace la cuenta de las etapas para elegir a los diputados, podríamos decir que aumentaba a cuatro.

menos aceptaba que el Congreso le impusiese límites. Iturbide alcanzó su propósito en mayo de 1822, y, al ser aclamado por el pueblo, los diputados se vieron obligados a proclamarlo emperador.

Iturbide deseaba un Congreso a modo de sus ambiciones para realizar las políticas que él consideraba necesarias. A pesar de la evidente necesidad mutua que tenían, la confrontación aumentó y los ánimos subieron de nivel, con lo cual Iturbide tomó la decisión de disolverlo. Según Luis G. Cuevas (1985), para el emperador se hizo necesario “reprimir la influencia perniciosa de los hombres más notables del partido liberal borbónico y del republicano”, por lo cual el 26 de agosto se libraron órdenes para reducirlos a prisión. A fines de octubre se expidió la orden para la disolución del Congreso, con lo cual se gestaba el primer golpe de Estado del México independiente.

La mayoría de los diputados electos para este primer Congreso mexicano tenía convicciones monárquicas, pero se encontraba dividida entre la corriente borbónica y los fieles a Iturbide. Había también un núcleo que simpatizaba con las ideas republicanas. En tal virtud, en el Congreso se distinguían tres corrientes, aunque la más sólida era la de los borbónicos que emanaban su articulación política en las logias del rito escocés. En efecto, a todos los monárquicos los acercaba su rechazo a las ideas republicanas, pero los dividía su preferencia por la personalidad que debía asumir la corona. En efecto, querían un país gobernado por un emperador, pero no estaban convencidos de que necesariamente fuese Iturbide, por lo cual éste los consideró desafectos a su causa (Medina, 2004).

La consecuencia es que se produce una rebelión militar sustentada en la defensa del Congreso.<sup>16</sup> Ante la multitud de embates que recibe, Iturbide prefiere abdicar y se le envía al exilio, con la advertencia de que si llega a regresar, entonces será eliminado.<sup>17</sup> Muchos años después, en palabras de Lucas Alamán, todavía deslumbrado por las simpatías que conjugó la Independencia, señaló: “el plan de Iguala no se verificó. Iturbide quiso fundar en provecho propio una dinastía; y este imperio, sin cimientos, sin legitimidad, sin el respeto del tiempo y de las tradiciones, causó en ruinas

<sup>16</sup> Surge a la historia Antonio López de Santa Anna, quien se rebela y da a conocer el Plan de Veracruz. Para reducirlo son enviados varios militares los cuales, sin embargo, se unen a Santa Anna y redactan el Plan de Casa Mata.

<sup>17</sup> Efectivamente, después de establecerse en Italia, Iturbide regresó en busca de su imperio, pero fue aprehendido y fusilado en Nuevo Santander (Tamaulipas).

al primer vaivén revolucionario” (Moreno, 1985).<sup>18</sup> Otra interpretación resulta por demás interesante, en donde se afirma que es a la sombra del liberalismo español que se forma la generación que habrá de consumir la Independencia. Pero ésta aparece, ante el radicalismo español, más en la línea de la reacción criolla tradicionalista, que en una visión con principios revolucionarios. Por eso el efímero imperio de Iturbide no es únicamente el capricho de un hombre, sino la intención de permanencia de una forma antigua de autoridad. Pero ese camino se vio cerrado por la propia Independencia, en donde ya no cabía la idea de sostener un imperio (Guerra, 1988).

El Congreso se reunió nuevamente pero fue obligado de inmediato a convocar a otro distinto.<sup>19</sup> Así, en 1823 se emiten las bases para las elecciones del nuevo Congreso mediante la Ley de Elecciones para la Formación del Constituyente de 1824, la cual continúa el mismo procedimiento que Cadiz y Apatzingán de tres grados. Por cada 500 habitantes se elegía a los electores primarios y se votaba a partir de los 18 años y antes si eran casados.

Las juntas secundarias o de partido se celebraban bajo la presidencia del jefe político o el alcalde de la cabecera de partido. Por cada 50 000 habitantes habría un diputado.<sup>20</sup> De acuerdo con los censos se determinaría cuántos diputados correspondían a cada provincia. Los nombres de las juntas cambian: primarias o municipales, secundarias o de partido y de provincia. Hay voto censitario a sentenciados o en proceso criminal, por incapacidad física o moral, por no tener domicilio, empleo, oficio o modo de vivir conocido, o por el estado de sirviente doméstico.

En realidad, lo que siguió en el acontecer político fue el vaivén de la confrontación entre federalistas y centralistas, que solamente se resolvería de manera definitiva a favor de los primeros con la revolución de Ayutla en 1854. Fue un largo proceso de 30 años en donde se alternarían en el poder, en el que impondrían condiciones y buscarían que la legislación electoral les brindara beneficios. En primera instancia, la pugna so-

<sup>18</sup> En 1846 surgió el periódico *El Tiempo*, en donde van a colaborar las plumas más ilustres del conservadurismo, entre la que sobresale la de Lucas Alamán. Existe amplia coincidencia en que él es el redactor del texto “Nuestra profesión de fe”, en donde se define la intención de alcanzar una monarquía representativa para México.

<sup>19</sup> Mientras el Plan de Veracruz proponía la reinstalación del Congreso, el de Casa Mata sugirió la elección de uno nuevo.

<sup>20</sup> La Constitución de 1824 cambiaría de 50 000 a 80 000 habitantes por diputado.

bre la concepción de un país centralista o federalista se dio entre las logias escocesa y yorkina. La primera se había establecido en México antes de que se consumara la Independencia, y la segunda surgió en el año de 1825, en el gobierno de Guadalupe Victoria. Lo cierto es que la experiencia de las diputaciones provinciales sembró la semilla del federalismo y la oposición al centralismo, por lo cual la idea de un nuevo Congreso se relacionaba con la necesidad de superar las disposiciones del Plan de Ayala y el Tratado de Córdoba respecto a establecer una monarquía. Entonces, el nuevo Congreso tendría vía libre para sostener el federalismo.

Existe una línea de continuidad en la que las posiciones americanistas adoptan las banderas de los yorkinos, federalistas y liberales, mientras las de los europeos son retomadas por los escoceses, centralistas y conservadores. Se distinguen por sus actitudes y posturas de confrontación ante los otros actores (Medina, 2004). Los liberales se identifican fuertemente con las identidades provinciales y por tanto son federalistas, pues al defender los intereses locales se oponen al dominio del centro. Los conservadores tienen un sólido apego con las tradiciones y una cercanía con la Iglesia como representante del orden colonial. Pero la diferenciación escocesa-yorkina, federalistas-centralistas, liberales-conservadores, da cuenta del largo plazo de polarización entre la clase política.

Esta disputa se define en buena medida por las posiciones ante el poder del centro político ubicado en la ciudad de México, entre los estados periféricos y los estados que circundan la capital. Pero mientras los conservadores buscan imponer cambios desde el gobierno y muchas veces mediante la acción de los militares, los liberales se inclinan más por la manipulación electoral, la movilización popular y la revolución. En realidad, las fuerzas políticas no lograron llevar la confrontación al orden institucional y menos a la conformación de un sistema de partidos que diera curso civilizado a las contradicciones. Por lo general, en la disputa terminan por romper el pesebre y en dar al traste con la convivencia, como es el caso de la prohibición de las logias masónicas cuando se desatan los acontecimientos en el Parián, centro de comercio español, que desembocan en la expulsión de los españoles (Medina, 2004).<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Luis Medina apunta que no es fácil hacer una clara distinción ideológica entre las dos logias y que su naturaleza casi secreta determinó muchas de las opiniones negativas hacia ellas.

Las logias se habían constituido en el espacio político para deliberar sobre los asuntos públicos del país y en 1826 se convirtieron en la co-rea de transmisión de las aspiraciones político-electorales. Fue así como los yorkinos lograron controlar el Congreso. Además, hay que recordar que quienes alcanzaban la mayoría en un Congreso estatal lograban imponer al gobernador. Las logias fueron, entonces, los primeros esbozos de partidos en México, las cuales, sin embargo, muy pronto fueron abolidas.

Estando así las cosas, en 1830 se aprobó la nueva Ley para Elección de Diputados y Ayuntamientos del Distrito y Territorios, en la que se modificaba la demarcación electoral, dejando atrás la figura de las Juntas de Parroquia. En la primera etapa de las elecciones, cada Junta Electoral se integraba por los habitantes de una manzana en el distrito o sección, en las que se elegía a un elector primario. Para definir a los electores, un comisionado designado por el ayuntamiento empadronaba a los ciudadanos con derecho a votar y entregaba a cada uno de ellos una boleta que sería utilizada como credencial y al mismo tiempo como boleta electoral. El gobernador presidía las juntas secundarias en las que se elegía a los diputados. Este procedimiento permitió que se disminuyera un grado de la elección indirecta.

Pero en 1836, con el gobierno en manos de Santa Anna, se establecieron diversas reformas, entre las que se incluyen las siete leyes constitucionales del régimen centralista, en donde la estructura del Estado consistía en un Supremo Poder Conservador, un Supremo Poder Ejecutivo, el Congreso General (dos cámaras), un Supremo Poder Judicial, los gobernadores y las Juntas Departamentales. Estas leyes buscaban solventar los que se consideraban defectos de la Constitución de 1824. Una evidente intención, con la supresión de la forma de gobierno federal por una centralista, fue la de restarle atribuciones al cuerpo legislativo y otorgarle mayores al poder Ejecutivo. Las legislaturas locales se transformaron en Juntas Departamentales, cada una con siete miembros fijos y sin ninguna relación con la población.

En cuanto a la Ley sobre Elecciones, el voto se hace más censitario, ya que para tener derecho a él se requiere contar con una renta anual de por lo menos cien pesos. En la elección nuevamente aumenta un grado. El registro de electores se hace por secciones y los electores primarios retoman el nombre de “compromisarios”. Se aumenta la edad para votar a 21 años o a 18 si son casados.

Fue sin embargo en 1846 cuando se pretendió establecer por decreto las diputaciones distribuidas entre las clases dominantes. De acuerdo con el decreto, habría 160 diputados repartidos entre sectores:

38 a la propiedad rústica y urbana e industrial,  
 20 al comercio,  
 14 a la minería,  
 14 a las profesiones literarias,  
 10 a la magistratura,  
 10 a la administración pública,  
 20 al clero y  
 20 al ejército.

En los hechos, se buscó reproducir la idea de lo que en 1821 había intentado Iturbide, esto es, un Congreso que representara a las corporaciones que se desarrollaban en la nación. Pero todo se vino abajo con el regreso de Santa Anna, ahora investido de federalista, y se convocó a un nuevo Congreso constituyente que restauró la Constitución de 1824.

Todavía a principios de 1853 los conservadores proponen una nueva estructura constitucional conservadora y tienen como objetivo un nuevo retorno de Santa Anna, quien se encontraba exiliado en Colombia.<sup>22</sup> También proponen una nueva Ley Electoral en la que cuestionan las elecciones populares y proclaman que el voto debe quedar restringido a los “dignos” y a los “aptos”, a los “ciudadanos honrados”, cualidades que se adquieren con la “inteligencia, la instrucción, la edad y la posición social”.

Después de la revolución de Ayutla y el regreso al poder de los liberales, las cosas habrían de cambiar de manera radical con la Constitución de 1857 y la nueva Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero del mismo año. El voto adquiere características de universal y la elección indirecta en primer grado, con lo que se elimina una etapa del proceso. El derecho a votar se otorga a los residentes ciudadanos nacidos en territorio nacional, naturalizados o nacidos en el extranjero de padres mexicanos, y que simplemente tengan modo honesto de vivir.

Se estableció una división territorial por distritos electorales numerados que hacían el gobernador y los jefes políticos de los territorios. Un

<sup>22</sup> “La República necesita un hombre”, publicado en *El Universal*, 13 de febrero de 1853.

distrito por cada 40 000 habitantes (toda fracción de 20 000 habitantes formaría también un distrito). Los ayuntamientos dividían los municipios en secciones de 500 habitantes y por cada sección se elegía a un elector (aquel que obtuviera más votos) y éstos, reunidos en las cabeceras de distrito, elegían a los diputados, con lo cual se disminuye un grado en la elección.

Al día siguiente de nombrados los diputados, cada colegio electoral se vuelve a reunir para nombrar en escrutinio secreto, mediante cédulas, al presidente de la República y a continuación al presidente de la Suprema Corte de Justicia. Desaparecen las Juntas Departamentales que eligen presidente de la República y senadores y, desde entonces, serán los propios electores los que hacen tales designaciones. La ley de 1857 ordenaba que si el candidato a presidente de la República o a la Suprema Corte no alcanzaba en el Colegio Electoral mayoría absoluta, el Congreso, votando por diputaciones, elegía presidente entre los dos más votados. Así, el Congreso se constituía en Colegio Electoral (García, 1989).

Con el triunfo de los liberales se dio un cambio fundamental al federalizarse las reglas electorales para el Congreso General. Desde entonces, hubo dos tipos de reglas, las federales y las locales. Con la reducción de un grado en la elección, los gobernadores adquirieron mayor poder al convertirse en los hombres clave en el manejo y control de la elección (Medina, 2004). Este aspecto sería muy bien manejado durante la dictadura de Porfirio Díaz, pues sería un elemento de control que dejaba a los gobernadores ejercer el poder en sus estados, pero los obligaba a imponer a hombres adictos a Díaz para el Congreso Federal. Los diputados eran escogidos por Díaz a partir de listas que le preparaban algunos colaboradores de confianza, a quienes los gobernadores se encargaban de “elegir” (Guerra, 1988).

La Ley Electoral de 1857 habría de subsistir durante todo el Porfiriato, aunque todos los analistas coinciden en afirmar que las elecciones no eran libres. Tenían lugar de manera regular y se seguían formalmente los procedimientos legales, pero estaban bajo el control del poder político y eran frecuentemente manipuladas. Es entonces que se define la existencia del “candidato oficial”, el cual es resultado de la capacidad del gobierno para resolver las diferencias políticas entre los miembros de la élite en todos los procesos importantes y hasta en las regiones más apartadas del país (Guerra, 1988).

La suerte de los conservadores había quedado sellada con la caída del segundo imperio y como fuerza política nunca lograron reestructurarse.

Pero el “partido liberal” tampoco fue una fuerza organizada sino un conjunto que se unificaba en el rechazo a la sociedad antigua. Después, el positivismo vino a sustituir los sueños románticos del liberalismo, pero nunca hubo la intención de conformar un partido político moderno. Todo el poder político se ejercería bajo la hegemonía política de Díaz y la movilidad política estuvo sujeta a sus designios.

## LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA REVOLUCIÓN

Las cosas cambiaron al llegar el nuevo siglo y fundarse el Partido Liberal que en 1905 cambiaría su nombre por el de Partido Liberal Mexicano (PLM). Ante el resurgimiento del clericalismo, Camilo Arriaga<sup>23</sup> convocó a los clubes liberales a una convención nacional en San Luis Potosí en el mes de febrero de 1901 con el fin de unificar las fuerzas políticas liberales para contener los avances del clericalismo y hacer efectivas las Leyes de Reforma (Cockcroft, 1971).

La convocatoria tuvo una excelente respuesta, pues el teatro en que se realizaron las sesiones estuvo completamente lleno y había más de 50 delegados al Congreso que provenían de diferentes ciudades y estados de la República, además de representantes de publicaciones periódicas y un indeterminado número de estudiantes. Entre las resoluciones del Congreso se propuso la formación del Partido Liberal, para el que se estableció al Club Liberal Ponciano Arriaga como Centro Director de la Confederación de Clubes Liberales de la República; su presidente fue Camilo Arriaga y Antonio Díaz Soto y Gama quedó como vicepresidente (*Regeneración*, 1971).<sup>24</sup>

El movimiento liberal pasó en poco tiempo del anticlericalismo a conformar una oposición política militante, por lo que sus principales dirigentes fueron encarcelados y su prensa reprimida. En poco tiempo e impulsados por esa represión, los clubes liberales se multiplicaron. Pero

<sup>23</sup> Camilo Arriaga, de una prominente familia liberal de San Luis Potosí, había sido diputado local y federal en la última década del siglo XIX; sus posiciones se fueron radicalizando en la medida en que la situación financiera de su familia iba empeorando. De moderado fue pasando a radical y, como intelectual, había leído las obras de los socialistas y anarquistas europeos más destacados.

<sup>24</sup> Dos años después se habían integrado al Centro Director Juan Sarabia, Ricardo y Enrique Flores Magón, Alfonso Cravioto, además de otros destacados luchadores políticos.

como muchos dirigentes vieron sus vidas amenazadas, al salir de prisión se vieron obligados a abandonar el país. En septiembre de 1905, en la ciudad de San Luis Missouri, en Estados Unidos, se constituye la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano. En julio del año siguiente lanzaron el programa del partido, con un contenido social radical que sería muy influyente en las huelgas de Cananea y Río Blanco, además de los planteamientos obrero-sindicales de la Constitución de 1917 (Cockcroft, 1971).

En 1910 el presidente Díaz una vez más buscó reelegirse, para lo cual fue postulado por el Partido Nacional Reelectionista.<sup>25</sup> Madero, por su parte, fue candidato del Partido Nacional Anti-reelectionista, cuyo lema fue “Sufragio Efectivo. No Reelección”. Los acontecimientos subsecuentes son bastante conocidos, cuando Madero fue encarcelado y huyó hacia Estados Unidos. Desde San Antonio, Texas, proclamó el Plan de San Luis, que declaró nulas las elecciones, desconoció a Díaz y llamó a la insurrección para dar inicio a la Revolución mexicana en noviembre de 1910. La Revolución, encabezada por Francisco I. Madero, alcanzó el triunfo al obligar a Díaz al exilio; posteriormente, como candidato del Partido Constitucional Progresista,<sup>26</sup> Madero alcanzó la presidencia de la República (Garrido, 1984).

La Ley Electoral de 1857 tenía en vigor más de medio siglo cuando el presidente Madero propuso promulgar una nueva en noviembre de 1911, cuyo objetivo era cumplir con una de sus banderas revolucionarias, el sufragio efectivo (Valenzuela, 1992). La ley incluyó a los partidos como las organizaciones que habrían de darle sentido al voto y estableció un mínimo de requisitos para darles personalidad jurídica. Por ello, las elecciones de 1912 fueron una lucha de partidos organizados. No obstante, aunque algunos de los partidos que participan están relacionados con el gobierno, como el Partido Constitucionalista Progresista (PCP) y el Partido Nacional Liberal (PNL), también lo hace el Partido Católico Nacional (PCN), organización que si bien defiende la democracia y la separación del

<sup>25</sup> Porfirio Díaz utilizó diversas organizaciones para postularse a la presidencia, como fue el caso en 1892 del Partido Unión Liberal, después conocido como el “partido científico”. En realidad, Díaz nunca permitió que se consolidara un partido y para 1896 decidió que el “Círculo Nacional Porfirista” se encargara de su campaña.

<sup>26</sup> El Partido Constitucionalista Progresista (PCP) fue creado para sustituir al Partido Nacional Anti-reelectionista cuyo cometido había sido cumplido.

Estado y la Iglesia, tiene como programa el resultado de las reflexiones enunciadas por el papa León XIII y la aceptación sin las reformas posteriores de la Constitución del 57 (Guerra, 1990).

La ley también regula la instalación de las casillas, en las que los representantes de los partidos políticos tendrían participación. Pero eso nos es todo, pues meses más tarde, en mayo de 1912, mediante una nueva Ley Electoral, se elimina para senadores y diputados la elección en dos etapas, lo que lleva por primera vez a que los ciudadanos elijan la representación nacional a partir del voto directo. Después de un siglo de elecciones se suprimen las etapas del proceso indirecto que permitían la injerencia y manipulación que hacían de las mismas la clase política. La elección directa de presidente llegaría en 1917 (Fuentes, 1967).

La Constitución de 1917 daría comienzo al establecimiento de un sistema electoral que permitiría un mayor juego entre los partidos políticos y una mejor participación del electorado. No sólo llegarían con más fuerza el principio de no reelección y el voto directo, sino que también habría de desarrollarse un conjunto de procedimientos para organizar el proceso electoral. Una nueva Ley Electoral en 1918 consideró la necesidad de implementar un padrón electoral, la preparación de las elecciones en manos de la autoridad municipal, boletas especiales de votación, el derecho de los partidos y candidatos para tener representantes en las casillas, forma para instalar las casillas, voto secreto, y disposiciones para evitar la presencia de personas armadas en las casillas, así como para el manejo y resguardo de los paquetes electorales (Fuentes, 1967).

Sin duda, mucho tendría que avanzarse para alcanzar una mejor implementación de estas disposiciones, pero por primera vez se establecieron algunas reglas que todavía hoy perduran en la organización de las elecciones en el país. La ley, además, dedicó un capítulo para reglamentar a los partidos políticos, a los que se otorgaba la atribución en forma exclusiva de postular a los candidatos. Vale adelantar que no es sino hasta la reforma política de 1977 que los partidos políticos en México fueron considerados dentro de la Constitución como entidades de interés público.

La discusión sobre la nueva propuesta de ley fue apoyada en lo general por las fuerzas políticas, sin embargo, se generó una discusión sobre los tiempos para ponerla en práctica. En ello se enfrentaron los miembros del Partido Liberal Constitucionalista (PLC), a los que se consideró de izquierda, con los del Bloque Independiente Legalista, a los que se tachó de de-

rechistas. En realidad, los integrantes del Bloque estaban más cerca de Carranza y los del PLC eran declarados obregonistas (Fuentes, 1967).

Lo importante es que a partir de 1917 y con las nuevas reglas para formalizar a los partidos, surgieron en el país distintas formaciones políticas que además de buscar encauzar distintos intereses sociales, se disponían a acceder al poder de manera organizada. Desde luego que muchos de estos partidos tenían un líder o guía político al cual seguían y reivindicaban, y, como era de esperarse, desaparecían si éste llegaba a caer en desgracia.

Uno de los partidos más significativos que surgieron en esa época fue el Liberal Constitucionalista, encabezado por los jefes militares Benjamín Hill, Álvaro Obregón y Pablo González. Este partido, sin embargo, apoyó a Carranza en su búsqueda de la presidencia de la República. Un segundo partido fue el Nacional Cooperativista, formado por clases medias y profesionistas y que propugnaba un rápido desarrollo económico y político del país (Garrido, 1984). También surgió el llamado Partido Nacional Agrarista, bajo la influencia de Obregón y que tenía fuertes intereses entre los campesinos por que se llevara a cabo una reforma agraria. En esos años se creó la Confederación Regional Obrera Mexicana, dirigida por Luis N. Morones, organización que dio pauta a la formación del Partido Laborista Mexicano.<sup>27</sup> Asimismo, conformó un amplio número de partidos locales, muchos de los cuales llevaron la denominación de laboristas, del trabajo o socialistas, entre los que se destacó el Partido Socialista del Sureste, encabezado por Felipe Carrillo Puerto.<sup>28</sup>

Las cosas se agravaron en el país con la reforma reeleccionista promovida para permitir que el general Obregón ocupara nuevamente la presidencia. Obregón ganó las elecciones, no sin antes derrotar militarmente y asesinar a varios de sus compañeros de armas, lo que evidenció la división entre los revolucionarios. También fue de su interés que ningún par-

<sup>27</sup> Luis Javier Garrido apunta que la organización de este partido fue en buena parte para contrarrestar políticamente al recientemente creado Partido Comunista Mexicano (1919).

<sup>28</sup> En abril de 1926 se realizó una convención de la Alianza de Partidos Socialistas, la cual presidió el diputado Gonzalo N. Santos y tuvo entre sus objetivos apoyar al general Obregón. En la convención fue muy amplia la participación de representantes de casi toda la República. De acuerdo con la declaración del Bloque Socialista Parlamentario, por *socialismo* entienden “aplicar los principios de justicia absoluta a la organización de la sociedad para obtener el máximo de libertad con el máximo de orden” (Moreno, 1970).

tido político en particular lo apoyara, sino que buscó que su candidatura fuese impulsada por diferentes fuerzas políticas bajo las siglas del Centro Director Obregonista. A éste se sumaron el PLM, el PNA y hasta el PCM.

Pero después del triunfo en las urnas, siendo presidente electo, el general Obregón fue asesinado el 17 de julio de 1928, lo cual causó una profunda crisis entre los revolucionarios. Ante ello, el presidente Plutarco Elías Calles en su último mensaje a la nación anunció que no buscaría mantenerse en la presidencia y delineó un proyecto para canalizar la vida del país de manera institucional (Garrido, 1984).

En diciembre de ese año fue dado a conocer un manifiesto suscrito por el general Calles, Aarón Sáenz, Luis L. León, el general Manuel Pérez Treviño, los profesores Basilio Vadillo y Bartolomé García Correa, Manlio Fabio Altamirano y David Orozco, en el cual se decidió “invitar a todos los partidos, agrupaciones y organizaciones políticas de la República, de credo y tendencia revolucionaria, para unirse y formar el Partido Nacional Revolucionario” (Lajous, 1981). Se convocó a una convención nacional que tendría lugar del 1 al 5 de marzo en la ciudad de Querétaro con objeto de constituir el partido. Asistieron cerca de mil delegados. Con ello, se asistía a la unificación de los revolucionarios que dejaban atrás sus partidos vinculados a intereses sociales específicos como los Agrarista, Laborista, Cooperativista o Socialista. Ahora eran simplemente “revolucionarios” (Cosío Villegas, 1973).

La historia de México en el siglo XX estuvo estrechamente vinculada con la vida del PNR, el cual cambió de nombre en 1938 a Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y en 1946 a Partido Revolucionario Institucional (PRI). Este partido sería el encargado de movilizar a las masas populares de acuerdo con los designios del presidente en turno. Durante el largo periodo en que candidatos de este partido ocuparon la presidencia de la República, la organización fue un instrumento, un partido funcional que acompañaría siempre muy de cerca al encargado del poder Ejecutivo. Fue así que se le conocería como el “partido oficial”, una de las piezas centrales del sistema político mexicano en el siglo XX mexicano (Cosío Villegas, 1973).

Una fecha importante en la evolución de la legislación electoral mexicana es el año de 1946. Fue entonces cuando se definió la centralización del sistema electoral, al encargarse los procesos a una instancia a nivel federal. Así, quedaron bajo la tutela de la Secretaría de Gobernación tanto el padrón electoral como el registro de los partidos políticos nacionales

(Medina, 1978), a partir de un amplio número de requisitos (Bolio, 1985). Este nuevo marco legislativo tenía como finalidad proteger de cualquier irrupción extraña o fuerza desleal al sistema de equilibrios políticos que se estableció desde la presidencia y se desarrollaba al interior del partido oficial (Torres, 2001).

Lo cierto es que en la lógica de construir la centralidad y fortaleza del poder Ejecutivo, la amplia diversidad de instituciones (y en éstas se incluyen las electorales) se fue subordinando a la cima de la jerarquía política mediante la redistribución de atribuciones a la presidencia (Casar, 2002). Es por ello que aunque los comicios se realizaban siempre de acuerdo con los calendarios electorales, no tuvieron durante muchos años el significado sustantivo que supondría un marco democrático, que es el de permitir a los ciudadanos escoger a sus autoridades entre una pluralidad de fuerzas políticas. Era claro que la legitimidad y la estabilidad políticas no tenían su origen en los actos electorales, sino en la capacidad que tenía el régimen de poner en práctica las políticas sociales que permitían el crecimiento económico (Meyer, 2009).

El partido sirvió como aparato de control y ordenación de los sectores populares mediante una rígida representación de intereses corporativa. Era bajo esta subordinación que se organizaba, movilizaba y encauzaba al electorado, se disciplinaba, se premiaba o castigaba a los liderazgos, y era el espacio para asumir la lucha política e ideológica contra la oposición (González Casanova, 1982). No obstante, las funciones del partido tenían como misión última consolidar y fortalecer el poder que concentraba el presidente. “El partido en el poder es el partido del poder del presidente, del gobierno, de los sectores, y de la burguesía pública” (González Casanova, 1982).

Sin embargo, el modelo neoliberal que se impulsó en México a partir de la década de los ochenta puso en jaque al viejo modelo de dominación circunscrito al aparato corporativo y al sistema presidencialista. En cierto sentido, el nuevo modelo obligaba a recurrir con cada vez mayor fuerza a una gobernabilidad democrática, que tuviese en las elecciones su sustento de legitimidad. Es así que se estableció una larga serie de reformas electorales que buscaron modificar las reglas de la competencia y establecer mejores condiciones a la participación de los partidos políticos. No obstante, el sistema se resistía a morir y estableció como vía de permanencia una ruta que implicaba la profundización del fraude electoral (Reyes, 1996).

De esta manera, el eje estratégico de la tensión que divide al país se estructura en la política prorrégimen o antirrégimen, como resultado de la contradicción entre autoritarismo y democracia (Molinar, 1991). Básicamente, las posiciones que favorecen al régimen defendían la vigencia y el predominio del sistema presidencialista, los esquemas corporativos de representación, así como el control y conducción de la organización de las elecciones. Las fuerzas que se oponen al régimen sostenían firmemente la necesidad de revisar las facultades del poder Ejecutivo y de dismantelar el poder corporativo, además de que cuestionaban la perversidad de la relación partido-presidente y todos los beneficios que se obtenían con esa relación.

La crisis del partido hegemónico implicó un fuerte realineamiento político electoral, pero también una profundización de las reformas electorales. Después del fraude de 1988 se creó una nueva organización para conducir las elecciones, el Instituto Federal Electoral (IFE), el cual inició sus actividades bajo la égida de la Secretaría de Gobernación. Empero, esta institución fue ganando terreno hasta alcanzar, con la reforma de 1996, una mayor autonomía de la autoridad electoral con la marginación del Ejecutivo del organismo, pero también el predominio del cuerpo colegiado sobre el operativo; esto es, se trasladaron atribuciones al Consejo General que antes correspondían a la Junta Ejecutiva y al Servicio Profesional. Con la reforma también habría mejores condiciones para la competencia, al establecerse que la parte fundamental del financiamiento a los partidos políticos sería pública mediante una distribución de una bolsa del 30% dividida por igual entre los partidos políticos con registro y una del 70% que se repartiría de acuerdo con la votación anterior (Beceña, Salazar y Woldenberg, 2008).

Las elecciones a partir de 1997 significaron un gran salto adelante en la democracia política en México. Después de muchos años, el partido del gobierno perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, generándose una situación de poder compartido o de gobierno dividido en donde el Ejecutivo no tenía la posibilidad de procesar sus propuestas electorales de manera expedita, ya que la mayoría se encontraba en manos de los partidos opositores (Lujambio, 2009). Así, en el año 2000 el PRI perdió la presidencia de México ante el panista Vicente Fox.

Con ello se consumó la alternancia y la transición política en México, y se resolvió la tensión estructurada definida a favor o en contra del régimen político. A partir de ese momento se avanzaría en el desarrollo de

una nueva línea de división establecida por medio de la pugna entre las fuerzas de izquierda y las de derecha pero que nos definen un fortalecimiento del sistema partidario mexicano (Aziz, 2009).<sup>29</sup> La larga y difícil construcción de la izquierda con la formación del PRD (Semo, 2003), así como el complejo camino recorrido por el PAN en el fortalecimiento de la derecha (Hernández, 2009), concretaron con éxito el pluripartidismo y la redistribución del poder político en México. Lo anterior nos remite a considerar que, aun y cuando el PRI recupere algún día la presidencia de la República, las cosas ya no serán como antes, cuando el poder Ejecutivo tenía una amplia serie de atribuciones que le permitían ocupar la centralidad del poder político en México. El nuevo equilibrio de poderes, los frenos y contrapesos al Ejecutivo, y la presencia de un creciente federalismo parece muy difícil darles marcha atrás.<sup>30</sup>

## BIBLIOGRAFÍA

- Ávila, Alfredo, “Las primeras elecciones del México independiente”, *Política y Cultura*, núm. 11, invierno 1998-1999, pp. 29-60.
- \_\_\_\_\_, “La revolución liberal y los procesos electorales”, en Gustavo Emmerich (coord.), *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal/UAM-Iztapalapa, 2005.
- Aziz Nassif, Alberto, “El desencanto de una democracia incipiente. México después de la transición”, en Octavio Rodríguez Araujo (coord.), *México, ¿un nuevo régimen político?*, México, Siglo XXI, 2009.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2005.
- Benson, Nattie Lee, “La elección de José Miguel Ramos Arizpe a las Cortes de Cádiz en 1810”, *Historia Mexicana*, vol. XXXVI, núm. 4, abril-junio de 1984, pp. 515-539.
- \_\_\_\_\_, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, 2ª. edición en español, México, El Colegio de México/UNAM, 1994.

<sup>29</sup> La elección de 2006 es un buen ejemplo ya que la disputa electoral se define entre el candidato del PAN y una alianza encabezada por el PRD.

<sup>30</sup> En la obra coordinada por Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer se pueden apreciar diferentes capítulos que dan cuenta de la evolución y consolidación creciente de las instituciones políticas mexicanas.

- Casar, María Amparo, “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, CIDE/FCE, 2002.
- Cockcroft, James D., *Precursores intelectuales de la Revolución mexicana*, México, Siglo XXI, 1971.
- Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1972.
- Cuevas, Luis G., “Partidos y fracciones en la caída de Iturbide”, en Daniel Moreno, *Las ideas políticas y los partidos en México*. México, PAX, 1982.
- De la Torre Villar, Ernesto, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado mexicano*, México, IHH-UNAM, 1964.
- Emmerich, Gustavo Ernesto, “Las elecciones en México, 1808-1911: ¿Sufragio efectivo?, ¿No reelección?”, en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI-IIS-UNAM, 1985.
- Fuentes Díaz, Vicente, *Origen y evolución del sistema electoral*, México, edición del autor, 1967.
- Fuentes Mares, José, *Poinsett. Historia de una gran intriga*, México, Jus, 1951.
- García Orozco, Antonio, *Legislación electoral mexicana, 1812-1988*, 3a. edición, México, Talleres de Industrias Gráficas Unidas, 1989.
- Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada: la formación del nuevo Estado en México, 1928-1945*, México, Siglo XXI, 1984.
- González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Era, 1981.
- Guedea, Virginia, “Las primeras elecciones populares en la ciudad de México, 1812-1813”, *Mexican Studies / Estudios Mexicanos*, vol. 7, núm. 1, invierno de 1991, pp. 1-28.
- Guerra, Francois-Xavier, *México: del antiguo régimen a la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- \_\_\_\_\_, “Las elecciones legislativas de la Revolución mexicana, 1912”, *Revista Mexicana de Sociología*, año LII, núm. 2, abril-junio de 1990.
- Hernández Vicencio, Tania, *Tras las huellas de la derecha. El Partido Acción Nacional, 1939-2000*. México, Ítaca, 2009.
- José Valenzuela, Georgette, *Legislación electoral mexicana, 1812-1921. Cambios y continuidades*, México, IIS-UNAM, 1992.
- Lajous, Alejandra, *Los orígenes del partido único en México*, México, IIS-UNAM, 1981.
- Lujambio Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.

- Medina, Luis, *Evolución electoral en el México contemporáneo*, México, Reforma Política (Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral), 1978.
- Medina Peña, Luis, *Invencción del sistema político mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Meyer, Lorenzo, “La visión general”, en Ilan Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México, t. III, Las instituciones*. México, Océano/El Colegio de México, 2009.
- Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991.
- Moreno, Daniel, *Los partidos políticos del México contemporáneo (1916-1971)*, México, Costa-Amic, 1979.
- Moreno, Daniel, *Las ideas políticas y los partidos en México*, México, PAX, 1982.
- Paoli Bolio, Francisco José, “Legislación electoral y proceso político, 1917-1982”, en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI-IIS/UNAM, 1985.
- Pérez Ledesma, “Las Cortes de Cádiz y la sociedad española”, en <[www.ahistcon.org/docs/ayer/ayer1\\_06.pdf](http://www.ahistcon.org/docs/ayer/ayer1_06.pdf)>.
- Regeneración, 1900-1918*, Prólogo, recopilación y notas: Armando Bartra, México, HADISE, 1972.
- Reyes del Campillo, Juan, *Modernización política en México: elecciones, partidos y representación (1982-1994)*, México, UAM-Xochimilco, 1996.
- Semo, Enrique, *La búsqueda. La izquierda mexicana en los albores del siglo XXI*, México, Océano, 2003.
- Stoetzer, Otto Carlos, “La Constitución de Cádiz en la América española”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 126, noviembre-diciembre de 1962, pp. 641-664.
- Torres Mejía, David, *Proteccionismo político en México, 1946-1977*, México, UNAM, 2001.



## Los ciclos del presidencialismo mexicano\*

Álvaro F. López Lara\*\*

### INTRODUCCIÓN

A lo largo del siglo xx la presidencia constituyó una de las piezas centrales del sistema político mexicano. Aunque la Constitución de 1917 estableció las bases de la división de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo y la organización federal del Estado nacional, las relaciones políticas evolucionaron hacia un régimen presidencial autoritario con creciente concentración y centralización de poderes. Durante el periodo de 1934 a 1988 los titulares del poder Ejecutivo hicieron uso de facultades constitucionales y *metaconstitucionales* (Carpizo, 1978) para controlar al poder Legislativo, ejercer la jefatura real del partido oficial, dominar el nombramiento de los integrantes del poder Judicial e influir decisivamente en la selección del sucesor así como en los procesos de nominación de los candidatos a gobernadores de las entidades federativas. En la esfera económica, los presidentes ejercieron el poder constitucional autónomo para afectar las relaciones de propiedad (Córdova, 1989:284), para intervenir en la economía y regular las finanzas públicas.

Sin embargo, a partir de 1988 la autoridad de la presidencia ha experimentado un debilitamiento progresivo, como consecuencia de la libera-

\* Agradezco los comentarios y las útiles sugerencias de Nicolás Loza Otero, investigador de la FLACSO-México, a una versión previa de este ensayo.

\*\* Profesor-investigador en el Departamento de Relaciones Sociales de la UAM-Xochimilco.

lización del régimen político, los procesos de reforma económica, el pluralismo de partidos en el Congreso de la Unión y una serie de cambios constitucionales que han ido acotando las facultades del poder Ejecutivo. En ese tránsito desde un presidencialismo omnímodo y poderoso hacia una presidencia débil, se ha dado la convergencia de las presiones de fuerzas democratizadoras y una presencia activa de la presidencia, que ha consistido en la aceptación de su propia “autolimitación” (Aguilar, 1994:49).

Hay dos ejes en los cuales es posible observar la evolución de las limitaciones en las prácticas políticas y en las facultades constitucionales de la presidencia. El primero se refiere a los cambios en el sistema de partidos y en las relaciones gobierno-oposición en diversos ámbitos de las instituciones representativas. A partir de 1988, la competencia partidaria a nivel federal se ha incrementado en cada elección y, desde 1997, se advierte una contante erosión del control hegemónico del Partido Revolucionario Institucional (PRI) sobre las cámaras del Congreso de la Unión, lo cual activó la división de poderes prevista en la Constitución de 1917.

Además, en la elección federal del 2 de julio de 2000 el candidato del PRI perdió la elección presidencial, con lo cual llegó a su fin un ciclo de presidencialismo hegemónico y dio inicio un ciclo de gobiernos sin mayoría que se ha extendido en cuatro elecciones federales consecutivas –2000, 2003, 2006 y 2009– y cuya consecuencia principal es que ha crecido el número de actores que se requieren para tomar decisiones al interior de las cámaras del Congreso de la Unión. La alternancia en el poder Ejecutivo federal ha coincidido con el aumento de la dispersión del poder en el poder Legislativo y en el federalismo mexicano.

El segundo eje en el cual se han registrado cambios que condujeron a la limitación del poder presidencial concierne a la serie de reformas constitucionales que, en ciertas condiciones, fueron aceptadas o promovidas por la propia presidencia para “autolimitar” sus facultades. Mediante una ola de reformas constitucionales en materia electoral –1977, 1987, 1990, 1993, 1994 y 1996–, el Ejecutivo aceptó de manera pactada la liberalización de la competencia electoral y fue abandonando el control sobre la organización de las elecciones federales hasta dotar de plena autonomía al Instituto Federal Electoral (IFE) en 1996. Casi en paralelo, en 1983, la reforma del artículo 115 constitucional inició un proceso de descentralización al dotar de mayor autonomía al municipio ante el gobierno central. En 1996, la reforma constitucional en materia política

suprimió el derecho del presidente a nombrar al regente de la ciudad de México para dar paso a la elección de un jefe de gobierno. Desde 1994, otra reforma constitucional modificó las reglas de integración de la Suprema Corte, limitando la facultad del presidente a proponer una terna que debe ser ratificada por el voto de las dos terceras partes del Senado. En la esfera económica, las limitaciones a la autoridad presidencial se asocian a la reforma constitucional que concedió autonomía al Banco de México en 1994 y al proceso de desincorporación de entidades paraestatales.

Todo este cúmulo de transformaciones dan cuenta de una nueva forma de gobierno presidencial que difiere en muchos aspectos del presidencialismo hegemónico. Pero además nos llevan a cuestionar la idea de que el presidencialismo omnímodo ha sido una constante en la historia de México. De ahí que el propósito de este ensayo consista en analizar la evolución histórica del presidencialismo, desde la inmediata posrevolución hasta las transformaciones recientes. El objetivo principal es demostrar cómo, bajo la misma Constitución de 1917, se han experimentado tres formas de presidencialismo. Entre 1917 y 1934, la presidencia coexistió con un Congreso fuerte y un sistema de partidos fragmentado: hay evidencia de que los presidentes Carranza, Obregón y Calles “cogobernaron” con un Congreso integrado con múltiples partidos, volátiles y poco disciplinados. Luego, de 1938 a 1964 vino una etapa de centralización del poder en la presidencia y de institucionalización del autoritarismo. Finalmente, la presidencia experimentó su progresivo debilitamiento mediante el desgaste del régimen autoritario y de la legitimidad de la institución presidencial de 1968 a 1988, enfrentadas al menos parcialmente y por el propio régimen con medidas liberalizadoras que alentaron el pluralismo en el poder Legislativo y se asociaron a las “autolimitaciones” que la propia presidencia se impuso, acotando sus facultades constitucionales.

Este trabajo se compone de tres secciones. La primera revisa las interpretaciones sobre el presidencialismo en México y propone un apunte conceptual que sustenta nuestra idea de *ciclos presidenciales*. Posteriormente, en la segunda sección, la más extensa de todas, ofrecemos la interpretación de cada uno de los ciclos del poder presidencial, que van de la posrevolución a la postransición. El primer ciclo empieza con la posrevolución, en la que se “resuelve el destino” de la institución (1917-1945) y se significa la disputa y su desenlace entre múltiples poderes regionales y locales, y un poder central y concentrado. El segundo ciclo (1946-1967) corresponde a los “años dorados” de la modernización autoritaria, en la

que la presidencia se vuelve “casi” un poder imperial. Posteriormente (1968-1988), aparecen “las fracturas”, en las que la institución presidencial es desafiada pero no se transforma. El tercer ciclo (1988-1997) corresponde a la presidencia de la transición, cuando las reformas políticas producen el sistema de partidos, competencia electoral, pluralidad en el Congreso y los primeros gobiernos yuxtapuestos. Finalmente, en la etapa de la postransición (1997-2010), se asiste a un acotamiento sin precedentes de la autoridad presidencial que se expresa en las relaciones Ejecutivo/Legislativo, la nueva relación con el poder Judicial, la proliferación de órganos autónomos, cambios en la economía presidencial y el emergente poder de los gobernadores.

#### INTERPRETANDO EL CAMBIO INSTITUCIONAL

Si analizamos con detenimiento el proceso de evolución de la forma de gobierno en México, es posible constatar una compleja trayectoria histórica de la autoridad presidencial, ya que bajo la misma Constitución de 1917, ha transitado por *ciclos* de presidencialismo débil, presidencialismo hegemónico y presidencialismo democrático. Por lo cual, cabe preguntarse ¿cómo podemos explicar esas oscilaciones en la autoridad presidencial dentro del mismo marco constitucional? O en otros términos, ¿cómo podemos interpretar los factores constitucionales y los mecanismos metaconstitucionales que propician la debilidad o fortaleza de la división de poderes en cada periodo histórico? El argumento teórico con el cual analizaremos la evolución de la forma de gobierno propone que las constituciones expresan una suerte de “epistemología colectiva” (Dood, 1995:321) sobre las formas de división y las limitaciones de los poderes del gobierno y que dentro de ese marco, se registran “ciclos políticos” que implican oscilaciones en las tendencias ideológicas, la competencia entre los partidos políticos, los liderazgos y las relaciones entre gobierno-oposición.

De ahí que sea posible observar un funcionamiento distinto de la forma de gobierno bajo el mismo marco constitucional. Hay dos condiciones de la trayectoria histórica que afectan la lógica de la evolución institucional: la primera es que las constituciones, como lo apuntó Friedrich Hayek, son conjeturas tentativas sobre el orden político (citado en Vanberg, 1999:224) que se sostienen en el tiempo por su capacidad de

dar soluciones a problemas de la acción colectiva y sólo son remplazadas si se plantean soluciones alternativas superiores, es decir, otro modelo constitucional que resulte más atractivo para los ganadores; la segunda condición es que el cambio institucional es un proceso evolutivo en el que las reglas formales e informales se modifican a distintas velocidades; las reglas formales pueden transformarse, rápida o gradualmente, mediante procesos deliberados de reforma, mientras las restricciones informales cambian más lentamente y desempeñan un papel esencial en la evolución de las formas de gobierno (North, 2000:137).

Así, en cada *ciclo* de la evolución del presidencialismo el arreglo político descansó en las reglas de la Constitución y en los acuerdos informales derivados de las condiciones políticas específicas. La lógica política del periodo posrevolucionario responde a la aplicación de un modelo constitucional emergente en un país predominantemente agrario, fragmentado, con una débil esfera pública, dominado por élites regionales y estatales. En la escena nacional, los presidentes del periodo 1917-1934 gobernaron con un Congreso fuerte integrado por diversos partidos y liderazgos parlamentarios.

A partir de 1934 y hasta 1964, se impuso la hegemonía de un solo partido que con distintas denominaciones —PNR, PRM, PRI— logra penetrar el conjunto de las instituciones hasta lograr consolidar un gobierno indiviso y unitario. En los años dorados del presidencialismo, el titular del Ejecutivo fungió como jefe real del partido y subordinó a las instituciones previstas en la Constitución como balance y contrapeso de su autoridad, al tiempo que inhibió el debate público y controló la participación social.

El ciclo que marca el progresivo debilitamiento de la presidencia dio inicio con la erosión de los mecanismos de control así como de la legitimidad del régimen autoritario entre 1968 y 1977. La crisis económica y la reestructuración, por su parte, llevaron a una creciente inestabilidad política, al divisionismo partidista al interior del PRI y a un proceso incesante y gradual de reformas constitucionales que fortalecieron la división de poderes y desmontaron las bases del presidencialismo hegemónico. Finalmente, consumada la transición democrática, los nuevos presidentes han enfrentado gobiernos divididos y yuxtapuestos, sin capacidad institucional para ejercer facultades anteriormente importantes y frente a una esfera pública vigorosa y crítica del titular del Ejecutivo.

Aunque pretendemos captar las variaciones históricas en la forma de gobierno, asumimos que el sistema presidencial consiste en una estructura constitucional cuyos rasgos esenciales son la división y separación de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo y la elección popular del jefe del Ejecutivo y de la asamblea por un periodo fijo, en donde el presidente no depende del voto de confianza del Congreso durante su periodo preestablecido y nombra a los miembros del gabinete con independencia de la opinión del Legislativo (Linz, 1996:104; Sartori, 1994:99; Mainwaring y Shugart, 2002:23). Tal como lo ha subrayado Juan Linz (1996:106), las constituciones presidenciales contienen una contradicción fundamental que se resume en el deseo de crear un Ejecutivo fuerte y estable, y la desconfianza latente hacia la personalización del poder, que les lleva a incorporar disposiciones para limitar el poder personal: esta tensión resume en buena medida la historia de las prácticas políticas y la reforma del régimen presidencial mexicano.

#### DE LA POSREVOLUCIÓN A LA POSTRANSICIÓN: LOS CICLOS DE UNA INSTITUCIÓN

##### *La posrevolución: el triunfo del centro y la presidencia*

La versión generalmente aceptada sobre la vida política posrevolucionaria sostiene que una vez aprobada la Constitución de 1917 se constituyó un gobierno fuerte, centralizado, con rasgos presidencialistas (Cordova, 1972) en el cual se limitaron las atribuciones del poder Legislativo. Sin embargo, esta imagen de la presidencia no es del todo fiel y pasa por alto las dificultades que enfrentaron los presidentes del periodo posrevolucionario para conciliar el objetivo del gobierno fuerte con el diseño institucional de una constitución presidencial que contenía mecanismos de división de poderes.

Los artífices de la Constitución de 1917 concibieron un diseño institucional de división de poderes que concedió primacía a la autoridad presidencial y limitó las atribuciones del poder Legislativo. A diferencia del arreglo constitucional de 1857, el nuevo diseño desplazó el sistema de pesos y contrapesos favorablemente hacia la rama ejecutiva. En cuanto a las facultades del Ejecutivo, la Constitución le otorgó amplias facultades legislativas, tales como el derecho de iniciativa de ley, la facultad del veto

y la promulgación o publicación de la ley. Pero aun así, la presidencia posrevolucionaria no nació poderosa, su construcción fue resultado también de arreglos políticos y una serie de medidas legales para imponerse a otros factores de poder.

En la primera etapa de vida constitucional, los presidentes mexicanos no controlaban todas las piezas del complejo mecanismo de la sucesión: los intereses personales de caudillos, líderes de los bloques parlamentarios y jefes políticos se manifestaron abiertamente en la arena política, animando la vida pública y mostrando que ésta resultaba un freno eficiente a la acción presidencial.

La lucha por la investidura presidencial se expresó de manera violenta en cada coyuntura de sucesión, sin que los mecanismos electorales fueran eficientes para dirimir la disputa. El régimen se caracterizó por una débil articulación de instituciones y por la dispersión de fuerzas políticas; en ese contexto, el péndulo de la sucesión fue movido más que por el poder central, por las ambiciones políticas de caudillos, jefes militares y liderazgos de partidos que actuaron en cada coyuntura electoral. Entre 1917 y 1935 gobernó una diarquía (Meyer, 1981:57), pues al lado de la autoridad presidencial casi siempre coexistió la competencia de un caudillo o jefe máximo con suficiente poder para retar al presidente. En cada sucesión presidencial se expresó esta dualidad que Martín Luis Guzmán describió en *La sombra del caudillo*: entre 1917 y 1920 la dualidad estuvo protagonizada por Carranza-Obregón; en el año de 1920 la presidencia provisional de Adolfo de la Huerta se gestó bajo la sombra de Obregón. Entre 1920 y 1924 Obregón concentró la autoridad en la presidencia, pero su pretensión de designar como sucesor a Calles provocó otra fractura que encontró cauce en la rebelión encabezada por Adolfo de la Huerta en 1923. La derrota de la rebelión delahuertista dio paso a la diarquía Calles-Obregón (1924-1928), este último utilizando su fuerza política rompió las reglas del relevo presidencial al alcanzar su reelección como candidato oficial, después de imponer algunas enmiendas a la Constitución. La reelección de Obregón fue el motivo de la rebelión de los generales Francisco Serrano y Arnulfo Gómez en el año de 1927, quienes al ver cancelada su oportunidad de llegar a la presidencia optaron por el camino de la rebelión que finalmente fracasó. La crisis por la sucesión alcanzó su punto más álgido en julio de 1928 cuando fue asesinado el presidente electo.

A lo largo del decenio de los años veinte la violencia electoral, la polarización de los bloques en el Congreso y la desaparición de los poderes en

los estados fueron los acontecimientos distintivos de la vida política. Como lo ha señalado Luis Medina, las tensiones institucionales se expresaron en dos ejes del juego político. El primer eje de tensión se ubica en la relación entre el centro y los estados (Medina, 2000:52), ya que los presidentes del periodo encontraron grandes dificultades para garantizar la lealtad y el apoyo de los gobernadores. Como un recurso para disciplinar a estos actores del federalismo posrevolucionario, los presidentes recurrieron al mecanismo de la remoción de gobernadores mediante los “camarazos” en la legislatura local o el Congreso de la Unión, que fueron la forma más común de deshacerse de aquellos personajes poco afines al poder central (Medina, 2000:52). No obstante, en algunos estados los gobernadores tuvieron capacidad de conservar su autonomía y actuar al margen de la vigilancia del gobierno federal; así los gobernadores no sólo fueron tolerados, sino reconocidos como factores reales de poder.

El segundo eje de tensión se ubicó en la dinámica de la relación Ejecutivo-Legislativo (Medina, 2000:63). Entre 1920 y 1933, la Cámara de Diputados expresó la dispersión del poder y la representación de intereses de caudillos regionales que se repartían las curules para influir desde la periferia hacia el centro. El poder Ejecutivo contaba con un reducido margen para influir en la selección de los candidatos, manipular las elecciones y controlar el proceso de calificación en los colegios electorales de ambas cámaras. Además, puesto que en el diseño original de la Constitución de 1917 estaba permitida la reelección consecutiva, había incentivos para que los hombres fuertes locales controlaran el poder de la nominación a los cargos de las cámaras legislativas: la distribución territorial del poder transitaba por la arena parlamentaria. Aquellos fueron años de intensa disputa, durante los cuales las iniciativas presidenciales no recibían la aprobación automática y algunas discusiones parlamentarias derivaban en episodios de violencia.

A lo largo del periodo diversos partidos lograron integrar mayorías parlamentarias, las cuales no siempre otorgaban un apoyo incondicional al Ejecutivo en turno. En la xxvii Legislatura (1917-1919), que funcionó bajo el gobierno de Carranza, el partido mayoritario en la Cámara de Diputados fue el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) que controlaba 166 de los 230 escaños. El PLC constituía una alianza de militares y civiles en donde participaban destacados obregonistas, por lo que sus diputados no respaldaron completamente las iniciativas del presidente Carranza. Además, la bancada parlamentaria del PLC nunca tuvo asegurado el voto

disciplinado de sus miembros, quienes se dividieron en tres bloques parlamentarios diferentes: el Núcleo Liberal Radical, formado básicamente por los constituyentes jacobinos o radicales; el Grupo Reformista Liberal, formado por líderes como Jacinto B. Treviño, Aurelio Manrique y los militares Federico Montes y Eliseo García; y el Bloque Constitucionalista Radical (Matute, 1995:255).

En la XXVIII Legislatura (1919-1920), dos partidos se dividieron la influencia en la Cámara de Diputados: el PLC y el Partido Liberal Nacionalista (PLN). Después del triunfo de la rebelión de Agua Prieta y la elección de Álvaro Obregón como presidente constitucional para el periodo 1920-1924, hubo un replanteamiento de las coaliciones en el Congreso. Si bien el PLC siguió siendo el partido dominante en la Cámara de Diputados en la XXIX Legislatura (1920-1922), compartió su influencia con el Partido Laborista, el Partido Nacional Agrarista y los diputados del Partido Socialista del Sureste, que conformaron el obregonista Bloque Socialdemócrata. En la elección de diputados federales de 1922, el presidente Obregón decidió apoyar a los candidatos presentados por la coalición de los partidos Nacional Cooperativista, Laborista, Agrarista y Socialista del Sureste, dejando atrás la alianza con el PLC (Valenzuela, 2002:159). Así, el Partido Nacional Cooperativista (PNC) obtuvo el control mayoritario del Congreso, pero eso no significó una afinidad completa entre su programa y la agenda legislativa del Ejecutivo, pues en ciertos aspectos, el PNC fungió más bien como bloque opositorista.

La vida de los bloques en el Congreso fue efímera y un tanto caótica, reflejo de la frágil condición de las mayorías que apoyaban al presidente en turno. Entre 1924 y 1926, bajo el primer tramo de la presidencia de Calles, hubo graves dificultades para controlar a los partidos en las cámaras y el gobierno operó con coaliciones parlamentarias muy cambiantes: Calles buscó controlar el Congreso mediante una alianza con el bloque de los gobernadores del Golfo (Portes Gil/Tamaulipas, Tejeda/Veracruz; Garrido/Tabasco; Carrillo Puerto/Yucatán; Saturnino Cedillo/San Luis Potosí), el Partido Nacional Agrarista y el Partido Laborista de Morones (Meyer, 1981:115).

Contrariamente a lo que se piensa, los presidentes posrevolucionarios no fueron los supremos legisladores. Un documentado estudio sobre el desempeño legislativo de los presidentes (Weldon, 1997c:122) demuestra que durante el periodo 1917-1934 ejercieron menos influencia sobre el proceso legislativo. Del total de 2 222 iniciativas de leyes públicas, la

Cámara inició 1 118, es decir, 50%, el Ejecutivo 961, 43%, las legislaturas locales, con 58 proyectos, 2%, y el Senado, 85 proyectos, esto es tres por ciento.

En el periodo 1917-1924, Carranza y Obregón sólo obtuvieron la aprobación de 35% y 37%, respectivamente, de las iniciativas que presentaron a la legislatura. La tasa de aprobación de las leyes públicas iniciadas por Calles fue de 71%; los presidentes del maximato mejoraron significativamente su récord: “Ortíz Rubio logró una tasa de aprobación por debajo de 75 por ciento, mientras que Rodríguez alcanzó un nivel por arriba de 90 por ciento” (Weldon, 1997c:5). Al analizar el desempeño legislativo de los presidentes en cada una de las legislaturas, tenemos que Obregón y Calles tuvieron más éxito con las legislaturas intermedias (del segundo bienio) de su periodo, “la cámara renovada”, puesto que la tasa de aprobación de las iniciativas de Obregón pasó de 18 a 46%, en tanto la de Calles se incrementó de 50 a 61 por ciento.

Además, los presidentes recurrieron frecuentemente a su poder de veto contemplado en el artículo 72 constitucional. El ejercicio del veto es un indicador de la falta de control de un presidente sobre el proceso legislativo. Por ello conviene preguntarse cómo se ejerció la facultad del veto legislativo. Los presidentes del periodo 1917-1934 vetaron un total de 191 iniciativas de leyes públicas y privadas, incluso hicieron uso del veto para frenar iniciativas que eran responsabilidad única de la Cámara de Diputados, tales como las leyes del presupuesto, las adiciones al presupuesto y las convocatorias a elecciones especiales (Weldon, 1997c:137). No obstante, los diputados revirtieron 61 vetos con la votación reglamentaria superior a los dos tercios. A Carranza la cámara le rechazó cinco vetos de un total de 14 presentados, a Obregón cuatro de un total de 13 y a Calles dos de un total de 15. A los presidentes del maximato también les rechazaron vetos; cerca de 45% de los vetos de Portes Gil fue rechazado, 33% de Ortiz Rubio y 44% de Rodríguez. Es preciso apuntar que la mayoría de los vetos fueron sobre leyes privadas: en realidad se presentaron sólo 73 vetos sobre leyes públicas y el promedio de vetos rechazados fue de 18%. Además, la frecuencia de rechazo a vetos de leyes públicas disminuyó ostensiblemente después de la formación del PNR (Weldon, 1997c:138).

La dinámica de la relación Ejecutivo-Legislativo revela que la supremacía presidencial sobre el Congreso fue resultado de condiciones de tipo institucional y político. Además de las facultades constitucionales, tuvie-

ron que registrarse tres condiciones que constituyeron la presidencia poderosa y llevaron a una era de subordinación del Congreso.<sup>1</sup> Una de esas condiciones fue la formación de un gobierno unificado, es decir, se requería que un mismo partido controlara la presidencia y la mayoría en ambas cámaras del Congreso. Dicha condición estaba ausente en la etapa 1917-1929, pues la Cámara de Diputados se integraba por partidos políticos de base regional, dependientes de redes clientelistas y lealtades políticas locales, de manera que era difícil para los presidentes contar con una mayoría legislativa estructurada.

Con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) y posteriormente con la aprobación de una enmienda que prohibió la reelección consecutiva de los legisladores, a partir de 1933, la disciplina se impuso paulatinamente y se convirtió en la máxima virtud para prosperar en política. Así, la imposibilidad de reelegirse para un periodo inmediato y el liderazgo presidencial del partido impidieron el desarrollo de carreras políticas independientes del sistema central de patronazgo presidencial, propiciando la disciplina dentro de las bancadas legislativas e imponiendo restricciones a la actividad de los legisladores.

La formación del PNR en 1929 representó un paso importante en la consolidación del control presidencial sobre el Congreso, en tanto que se superaban las dificultades de la división de partidos y tendencias. No obstante, la segunda condición del presidencialismo no se cumplía en tanto que en su primera etapa el PNR no era un partido con normas de disciplina y capaz de mantener la cohesión. La evidencia histórica sugiere que el Bloque Nacional Revolucionario admitía en su interior a corrientes diversas e incluso a diputados de partidos locales afiliados al PNR: era, en los hechos, una conjunción de maquinarias políticas locales. Además, la operación de redes y coaliciones locales se facilitaba gracias a la vigencia del principio de reelección legislativa. Dos hechos rompieron con ese “inestable equilibrio”: el primero fue la convención del mismo, en la que se acordó la disolución de los partidos locales pertenecientes al PNR, y el

<sup>1</sup> La primera es que exista un gobierno unificado; es decir, que el mismo partido controle la presidencia y la mayoría en ambas cámaras del Congreso (Weldon, 1997:13). Esta condición no se cumplía durante el periodo de caos partidario (1917-1929). La segunda es que el partido dominante en el Congreso tenga una gran disciplina, pues, de lo contrario, no se puede garantizar nada. Y la última es que el presidente sea la cabeza de su partido. Durante el maximato la dirigencia real del partido no recayó en los presidentes en turno, sino en Calles como jefe máximo.

segundo, la reunión de legislaturas de los estados en la que se discutió una reforma al artículo 59 constitucional para prohibir la reelección consecutiva de miembros del Congreso (Lajous, 1979a).

Formar una maquinaria política, cohesiva y disciplinada no era suficiente, había que dar solución al liderazgo del partido. Durante el maximato, Calles, en calidad de jefe máximo, era a su vez el líder real del partido; por ello los presidentes del periodo no siempre disfrutaron del apoyo incondicional de los partidos en la cámara. A raíz de la ruptura Calles-Cárdenas, se afianzó el control presidencial del partido. Fue Cárdenas quien incrementó la centralización corporativa del entonces partido oficial, el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), conduciéndolo a una estructura de élites sectoriales y rompiendo la coherencia de las maquinarias políticas locales: esa centralización del partido fue la piedra de toque de la subordinación del Congreso (Weldon, 1997b:15).

Por consiguiente, a partir del sexenio de Lázaro Cárdenas así como en el de Ávila Camacho, los presidentes disfrutarán de un apoyo inusitado a sus iniciativas de ley. Durante 1934 y 1946, la Cámara de Diputados aprobó entre 95 y 97% de las iniciativas públicas de ambos presidentes, la cifra contrasta con el promedio de aprobación de 44% dada entre 1917-1928 y es naturalmente más elevada que la cifra promedio de aprobación de iniciativas bajo el maximato (Weldon, 1997b:20). En dicho periodo aumentó también el porcentaje de iniciativas a las que se aplicó el procedimiento de obvia resolución, ya que 47% de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo fueron aprobadas por la vía rápida, en tanto en el periodo 1917-1928, sólo 11% de las iniciativas presentadas por los presidentes siguió ese trámite y sólo 16% durante el maximato. También se redujo la capacidad revisora y de enmienda de la Cámara de Diputados, ya que en todo el periodo, 93% de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo se aprobaron sin sufrir modificación alguna. En contraste, la aprobación de legislación sin enmiendas fue de 61% de las iniciativas durante 1917-1928, que registró un aumento durante el maximato a 81%. Las ocasiones en que Cárdenas y Ávila Camacho tuvieron que echar mano de su derecho de veto se redujeron significativamente. En el sexenio cardenista el presidente vetó 33 iniciativas, y de los 33 vetos sólo dos fueron rechazados por la votación reglamentaria de dos terceras partes; mientras que Ávila Camacho vetó cinco iniciativas sin que la Cámara pudiera superar el veto del Ejecutivo (Weldon, 1997b:24).

Como hemos visto, la presidencia mexicana no nació poderosa y existe evidencia de que sus iniciativas no eran aprobadas de manera automáti-

ca. Sólo a partir de la creación del partido hegemónico, la regla de no reelección consecutiva de los legisladores y la promulgación de una legislación electoral que permitió al Ejecutivo intervenir en la competitividad del sistema de partidos, se explica la subordinación del Legislativo en la etapa contemporánea.

#### LA MODERNIZACIÓN AUTORITARIA Y LA PRESIDENCIA IMPERIAL

Debemos a la agudeza de los ensayistas liberales (Paz, 1994:343; Krauze, 1997:190) el haber subrayado los rasgos monárquicos y neopatrimonialistas del presidencialismo mexicano (Zaid, 1987:14), así como el haber puesto en evidencia la ausencia de reglas y hábitos propios de un sistema republicano. Aunque Cosío Villegas caracterizó al sistema presidencial como una monarquía sexenal absoluta hereditaria, también destacó el hecho de que se trataba de una forma política con un alto nivel de institucionalización (Cosío Villegas, 1978:31).

La presidencia imperial (Krauze, 1997:105) fue diferente de otras formas de autoritarismo por su alto grado de complejidad institucional y de innovación política (Huntington, 1992:283) que le permitieron encarar con eficacia los problemas de la modernización a mediados del siglo xx. A diferencia de los regímenes caudillistas, la autoridad de la presidencia se centró en la investidura presidencial y no en el carisma o fuerza del presidente. Además, la autoridad se apoyó en las atribuciones constitucionales y en la institucionalización del partido hegemónico que fue cobrando forma en diversos momentos que van desde la creación del PNR en 1929 hasta la reorganización promovida por el presidente Lázaro Cárdenas que dotó al Partido de la Revolución Mexicana (PRM) de una base de sectores, antes que sobre una geografía de caudillos regionales; y finalmente, la fundación del Partido Revolucionario Institucional en 1946 bajo la presidencia de Miguel Alemán (Medina, 1990:59) que sentó las bases de la “democracia unipartidista”.

Al ejercer el liderazgo real sobre el partido hegemónico, los presidentes lograron anular la acción de un conjunto de instituciones políticas previstas en la Constitución con el propósito de compartir y contrabalancear el poder. El liderazgo presidencial sobre el partido permitió controlar el proceso de selección a los candidatos del Congreso, intervenir en la nomi-

nación de los candidatos a las gubernaturas de los estados e influir en la designación de su sucesor.

Otra de las bases institucionales del presidencialismo descansó en el carácter no competitivo de las elecciones federales. Entre 1946 y 1963, se consolidó la institucionalización del pluralismo limitado: la promulgación de la Ley Electoral Federal de 1946 ayudó a reforzar las tendencias unipartidistas y desalentó el desarrollo de la oposición en el Congreso. Las reglas electorales promulgadas en 1946 conservaron el sistema de escrutinio de mayoría relativa en distritos uninominales, establecieron la exclusividad en la participación electoral a los partidos políticos nacionales y centralizaron la organización y vigilancia de los comicios en autoridades federales colegiadas como la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, la cual era dependiente de la Secretaría de Gobernación (Molinar, 1993:30).

Bajo el marco electoral de 1946 y las sucesivas reformas promovidas en los años de 1949 y 1951, se consolidó el sistema de partido hegemónico y el pluralismo limitado que le sirvió de apoyo. En las seis elecciones federales celebradas en el marco de la Ley Electoral de 1946 –tres de ellas concurrentes con la elección presidencial– el PRI obtuvo más de 90% de las diputaciones de mayoría, mientras el resto de los partidos contendientes solamente ganaron 5% de los asientos.<sup>2</sup>

La reforma de diputados de partido aprobada en 1963 en la que se introdujo una cierta dosis de proporcionalidad abrió pequeños espacios a la oposición. Esta tendencia a la apertura se profundizó con la reforma electoral de 1977, al establecerse un sistema mixto de elección con trescientos diputados elegidos por mayoría relativa y cien mediante representación proporcional en circunscripciones plurinominales. Las reformas pretendieron armonizar dos metas aparentemente contradictorias: por un lado, buscaron convertir a la Cámara de Diputados en el principal espa-

<sup>2</sup> Durante este ciclo, la hegemonía del PRI fue incuestionable y sólo se vio amenazada por los partidos surgidos de desprendimientos al interior de la familia revolucionaria. En las elecciones federales de 1946 la agrupación que postuló a Ezequiel Padilla, el Partido Democrático Mexicano, obtuvo 23% de los votos para las elecciones de diputados aunque no ganó ninguna diputación, mientras el PRI obtuvo 91.2% de las curules con 73.5% de los votos. Para la siguiente elección, el PRI ganó 93% de los escaños con 74% de la votación, sobrerrepresentándose con 19 puntos porcentuales, en tanto que la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano (FPP), la coalición electoral que apoyó la candidatura de Miguel Henríquez, obtuvo sólo dos diputaciones con 15% de los votos.

cio de institucionalización del pluralismo, en el punto de encuentro de los diversos partidos opositores y sus cuadros dirigentes; por otro, que ese pluralismo político no desbordara los límites del control mayoritario del PRI. De hecho, los niveles de representación del partido oficial descienden ligeramente al lograr un promedio de 83% de las curules en el periodo 1964-1976 y de 75% en promedio durante 1979-1985.

La institucionalización de los mecanismos electorales guarda estrecha relación con el control hegemónico del PRI y la subordinación de la rama legislativa. Durante este ciclo los presidentes disfrutaron del apoyo de una mayoría parlamentaria cohesiva y disciplinada que aprobó diligentemente sus iniciativas. La presencia opositora en la Cámara de Diputados fue poco significativa; los partidos opositores más persistentes, como el PAN, sólo contaron con cinco diputados en promedio, y el PPS con dos diputados en promedio en el curso de seis legislaturas que abarcan el periodo de 1946 a 1961.

Con toda razón González Casanova (1965:32-33) resaltó el contraste entre el modelo formal de la división de poderes y la realidad de una presidencia omnímoda. Desde su punto de vista, la Cámara de Diputados –bajo el sistema autoritario– era más relevante por sus aportaciones simbólicas que por su efectividad como contrapeso institucional:

Aparentemente el Legislativo tiene una función simbólica. Sanciona actos del Ejecutivo. Les da una validez y una fundamentación de tipo tradicional y metafísico, en que los actos del Ejecutivo adquieren la categoría de leyes, o se respaldan y apoyan en el orden de las leyes, obedeciendo a un mecanismo simbólico muy antiguo aunque de tipo laico. En efecto, así como los antiguos gobernantes decían gobernar a nombre de la Ley y que la Ley estaba respaldada por la Divinidad, lo cual tenía un sentido funcional simbólico-religioso, en nuestra cultura cumple esa misma función la Cámara de Diputados, cuyo significado teórico aparece en la comunidad como “creencia legal” y desde el pensamiento racional del siglo XVIII transfiere el acto legislativo de Dios al pueblo, y a los representantes del pueblo. Desde un punto de vista antropológico, las leyes en México son sistemas de creencias y los modelos de gobierno también. Este fenómeno se advierte, particularmente, en el análisis de la Cámara de Diputados, aunque puede observarse en otras instituciones (González Casanova, 1965:32).

Al subrayar el aspecto simbólico de la creación de las leyes, el autor revela que la Cámara de Diputados era sólo un espacio legítimo para oficializar mediante un acto público y formal las decisiones tomadas por el poder Ejecutivo, por lo cual había abdicado de sus facultades constitucionales.

Y en efecto, hay suficientes elementos para sostener que la Cámara de Diputados tomó una prolongada siesta constitucional entre 1946 y 1958, pues 88.2% de las iniciativas de ley aprobadas fueron presentadas por el presidente y sólo 6.4% fueron iniciadas por los diputados (Molinar y Weldon, 2009:70). A partir de la década de los cuarenta las tasas de aprobación de las iniciativas presentadas por los presidentes Miguel Alemán, Ruiz Cortínez y López Mateos alcanzaron entre 89 y 95%, con la excepción de la XLIII Legislatura (1955-1958), cuando alcanzaron 98% (Molinar y Weldon, 2009:74).

En cuanto al poder Judicial, durante ese ciclo de presidencialismo imperial, éste no actuó como un poder autónomo y estuvo subordinado al Ejecutivo. En particular, la imposibilidad de incentivar la independencia judicial fue una consecuencia de la consolidación del poder presidencial y de su injerencia en el nombramiento y movilidad de los ministros de la Suprema Corte de Justicia. En 1934, como parte de la afirmación de la institución presidencial, Lázaro Cárdenas impulsó una reforma para suprimir la garantía jurisdiccional de inamovilidad de los ministros; en dicha reforma se determinó que los ministros, jueces y magistrados federales durarían en su cargo seis años, que correspondían al periodo sexenal del presidente de la República (González y Bauer, 2002:115). Como lo ha señalado Enrique Krauze, de esta manera cada presidente tendría su Corte (Krauze, 1997:133).

Por fortuna, en el año de 1944 Ávila Camacho propuso una reforma para rectificar el rumbo y devolver a los ministros, magistrados y jueces la garantía jurisdiccional de inamovilidad. En cuanto al nombramiento y destitución de ministros, se aprobó un mecanismo en el que a propuesta del presidente el Senado ratificaría los nombramientos. Pero dada la composición hegemónica del Senado, este mecanismo nunca fue un obstáculo para que el Ejecutivo tuviera injerencia en el nombramiento y movilidad de los ministros.

De acuerdo con la teoría de la división de poderes, las principales funciones del poder Judicial son el control de la legalidad y el control de la constitucionalidad. El *control de la legalidad* se refiere a que el Estado en sus relaciones cotidianas con los ciudadanos actúe sometido a las leyes;

mientras el *control de la constitucionalidad* consiste en su atribución para revisar las decisiones del poder creador de normas y evitar que las leyes que estén en contradicción con la Constitución afecten los derechos de los ciudadanos.

Desde esta perspectiva, una de las tareas esenciales de la Suprema Corte es la facultad descrita en el artículo 105 de la Constitución, que le confiere el poder de intervenir en las controversias constitucionales que se presentaran entre los estados, entre los poderes de un mismo estado y entre la federación y un estado. Al parecer, este control de la constitucionalidad fue ejercido de manera muy limitada. Los estudios sobre la actividad de la Corte señalan que en un periodo de casi 80 años, entre 1917 y 1994, sólo se tramitaron y resolvieron 42 controversias constitucionales (González y Bauer, 2002:128).

Durante los años dorados de la presidencia imperial, la relación entre la federación y los estados estuvo determinada por la injerencia del gobierno federal en el nombramiento y remoción de los gobernadores, la hegemonía del PRI sobre los cargos de elección en los congresos estatales y por el poder financiero del centro frente a las entidades federativas.

Si bien los presidentes gozaron de amplia influencia en la selección final del candidato a la gubernatura, quien al ser postulado por el PRI tenía asegurado el triunfo (Hernández, 2003:798), dicha selección no se basaba meramente en la afinidad y simpatía personal del jefe del Ejecutivo, sino que también se consideraba la idoneidad del candidato en función de las condiciones locales, los intereses de grupos y sectores del PRI y el liderazgo dentro de la élite. La selección unilateral y arbitraria no fue la norma, ya que el presidente consideraba los atributos del candidato que mejor pudiera cumplir con la encomienda de garantizar la estabilidad en el estado; para ello era conveniente enviar a políticos que conocieran las particularidades e intereses de cada entidad (Hernández, 2003:799).

Respecto a la idea común que sostiene que la remoción de gobernadores fue frecuente y que predominó el libre arbitrio presidencial para pedir su renuncia o licencia, cabe señalar que en la época de mayor presidencialismo el patrón fue la permanencia en el cargo de la mayoría de los gobernadores hasta la terminación de su periodo de ejercicio constitucional. Entre 1946 y 2002, fueron pocos los mandatarios retirados de su cargo. Los presidentes con el mayor récord de remoción de gobernadores han sido Miguel Alemán (1946-1952), quien removió a doce gobernadores, y Carlos Salinas (1988-1994), quien retiró del cargo a doce mandatarios

estatales y designó a cinco en puestos federales. En el sexenio de Ruiz Cortines fueron removidos cinco gobernadores y tres fueron designados a puestos federales; López Mateos removió a tres gobernadores y en el sexenio de Díaz Ordaz sólo dos gobernadores fueron removidos del cargo (Hernández, 2003: 800).

Otro mecanismo con el cual el gobierno federal dominó sobre los estados fue la distribución de las transferencias presupuestales a los mismos. Antes de que se pusieran en marcha políticas de descentralización, la hacienda federal fue muy poderosa y muy raquítica la de los estados (González Casanova, 1965:38). La proporción del ingreso a los estados es pequeña y presentó un comportamiento regresivo; los datos reportados por González Casanova reflejan que durante el maximato (1929-1934) los estados recibieron 16% de los recursos federales; en el gobierno de Cárdenas (1934-1940) 14.5%; 12% en el de Ávila Camacho (1940-1946); 10% en el de Alemán (1946-1952); 10% en el de Ruiz Cortines y sólo 9.5% durante los cuatro primeros años del sexenio de López Mateos (González Casanova, 1965:38).

#### LA TRANSICIÓN: DIVISIÓN DE PODERES Y AUTOLIMITACIÓN

Como hemos visto, el hiperpresidencialismo mexicano fue resultado del ejercicio del poder constitucional autónomo y de la vigencia de los mecanismos metaconstitucionales. El poderío de la presidencia se basó en: *a*) las facultades constitucionales, pues el Ejecutivo ha disfrutado de poderes legislativos *proactivos*, como el de iniciar la legislación y presentar el presupuesto de egresos de la federación, y de poderes *reactivos*, como el de vetar de manera parcial o total los decretos aprobados por las cámaras del Congreso; *b*) el control partidario unificado de las cámaras del Congreso, ya que un solo partido (con distintas denominaciones: PNR, PRM y PRI) mantuvo el control de la mayoría absoluta y calificada en la Cámara de Diputados y el Senado, formando un gobierno indiviso y unitario (Casar, 1996:83); *c*) además, el presidente fungió como el jefe del partido oficial, al nombrar a sus dirigentes y coordinar el proceso de reclutamiento de los candidatos a las plazas del Congreso de la Unión; y *d*) el poder económico, derivado del control de las empresas públicas, el reparto del presupuesto federal y los recursos de la partida secreta del presidente (Zaid, 1987:4).

En las últimas décadas del siglo xx, estas fuentes de poder se erosionaron como efecto del agotamiento de las facultades metaconstitucionales y de los cambios constitucionales que acotaron jurídica y políticamente a la institución presidencial. Entre dichos cambios cabe subrayar el debilitamiento del control del presidente sobre el sistema de partidos, la activación de contrapesos desde el Congreso y el poder Judicial, la creación de órganos autónomos, así como una mayor división vertical del poder en el marco del federalismo.

### *La presidencia y la dispersión del poder*

El proceso de democratización gradual que se ha verificado en las décadas recientes fue desgastando el sistema de partido hegemónico y generando las reglas para un sistema de pluripartidismo moderado. La serie de reformas constitucionales en materia electoral –1963, 1977, 1987, 1990, 1993, 1994 y 1996– ha implicado un proceso de “reingeniería electoral” en el cual han participado los principales partidos políticos representados en el Congreso para dar paso a un ambiente de mayor competencia y pluralidad política. En dicho proceso el poder presidencial ha ido aceptando de manera pactada la liberalización de la competencia electoral y abandonando el control sobre la organización de las elecciones federales hasta dotar de plena autonomía al Instituto Federal Electoral (IFE) en 1996.

El pluralismo ha penetrado en diversas arenas institucionales, facilitando el paso del ejercicio monopólico del poder, al ejercicio del poder compartido. En diversas pistas de la competencia electoral, ya sea para elegir senadores, diputados, gobernadores estatales, diputados a los congresos locales y presidentes municipales, se advierte –desde 1988– un escenario de elecciones cada vez más disputadas.

Los resultados de la elección del 2 de julio de 2000, que otorgaron el triunfo a Vicente Fox, candidato a la presidencia de la República de la Alianza por el Cambio –formada por la coalición PAN-PVEM–, y que pusieron fin al control del PRI sobre la institución presidencial, pueden ser vistos como el momento catalizador de una tendencia a la dispersión del poder tanto a nivel horizontal (las relaciones entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) como a nivel vertical (la relación entre el poder central y los estados). La alternancia en el poder Ejecutivo federal inauguró una nueva etapa en el sistema político cuyo rasgo característico es

que ahora el poder de la presidencia y la gobernabilidad institucional se basan en una lógica de democracia consensual, en donde el poder se comparte en diversas arenas políticas.

Para darnos una idea más completa de esta tendencia a la dispersión del poder, veamos los contrastes entre las condiciones en que gobernaron los presidentes antes y después del año 2000. Como se aprecia en la tabla 1, desde el año 2000 los presidentes se han enfrentado al reto de gobernar ante un escenario de desconcentración del poder en el que carecen de apoyo mayoritario; en el Congreso la oposición es mayoría, en el ámbito federal, la mayoría de los gobernadores proviene de un partido distinto al del presidente, y la oposición gobierna en un amplio número de presidencias municipales (Molinar y De Swaan, 2002:370). La condición minoritaria del partido del presidente es ostensible en todas las arenas institucionales; mientras en el año 2000 el PAN controlaba 41% de los escaños, en 2009 el promedio de la bancada presidencial se redujo a 28% de los escaños en la Cámara de Diputados. En el Senado, aunque se observa una leve recuperación del apoyo parlamentario al presidente, no es suficiente para alcanzar la mayoría. En cuanto al control sobre los cargos de otros niveles de gobierno,

Tabla 1  
Democratización y dispersión del poder

| <i>Arena institucional</i>               | <i>Carlos Salinas<br/>05/julio/1994</i> | <i>Ernesto Zedillo<br/>01/julio/2000</i> | <i>Vicente Fox<br/>01/<br/>diciembre/2000</i> | <i>Felipe Calderón<br/>05/julio/2009</i> |
|--|---|--|---|--|
| Diputados                                | 64% (320)                               | 49% (245)                                | 41% (207)                                     | 28% (143)                                |
| Senadores                                | 95% (61)                                | 59% (76)                                 | 36% (46)                                      | 39% (50)                                 |
| Gobernadores                             | 29                                      | 21                                       | 7   | 7  |
| Mayoría absoluta en legislaturas locales | 95%                                     | 50%                                      | 10%   | 10%                                      |
| Presidentes municipales                  | 90% (2 186)                             | 71% (1 426)                              | 16% (322)                                     | 23% (470)                                |

Fuentes: Juan Molinar y Mony de Swaan Addati (2002). Para los datos del año 2000, se consultó Federico Berrueto, “Reparto del poder 2000”, *Voz y Voto*, núm. 96, 15 de febrero de 2001. Para el año 2009, Federico Berrueto, “Reparto del poder”, *Voz y Voto*, núm. 198, agosto de 2009.

es clara la acelerada caída de la influencia del partido del presidente en el número de gubernaturas: mientras en la presidencia de Salinas el PRI detentó 29 gubernaturas, bajo las presidencias de Fox y Calderón el PAN sólo ha conservado el poder en siete entidades.

### *Las relaciones Ejecutivo-Legislativo*

La dispersión del poder se expresa en el ámbito del Congreso, en donde coexiste el multipartidismo con un presidencialismo acotado. Desde 1997 los presidentes se han enfrentado al reto de gobernar ante una legislatura multipartidista en la cual ninguno de los partidos integrantes de la representación nacional cuenta con mayoría absoluta, necesaria para fijar la agenda y aprobar reformas legislativas. Esta nueva configuración plural del poder Legislativo ha dado lugar a sucesivos gobiernos divididos durante cinco elecciones federales. El ciclo tuvo su punto de arranque en la elección intermedia de julio de 1997, cuando el PRI perdió –por primera vez en su historia– la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. A partir de esos comicios desaparecieron dos de las condiciones metaconstitucionales del presidencialismo mexicano (Weldon, 1997:250). En primer lugar, se agotó la hegemonía del PRI sobre ambas cámaras del Congreso, que había sido uno de los resortes del gobierno unificado. En la LVII Legislatura (1997-2000), el PRI reunió solamente 48% de los escaños en la Cámara de Diputados, aunque conservó mayoría absoluta en el Senado con 76 de 128 escaños que le permitieron ejercer su poder de veto ante decisiones de la colegisladora. En segundo, se debilitó la jefatura del presidente sobre el partido oficial y su capacidad para mantener la unidad de la coalición de intereses aglutinados en el PRI. La reforma electoral que produjo las reglas de esta elección, también introdujo la jefatura de gobierno del Distrito Federal al circuito de distribución del poder mediante elecciones, sustrayéndola de la órbita presidencial.

Tres años después, en la elección federal del 2 julio de 2000, el candidato del PRI perdió la elección presidencial, con lo cual llegó a su fin el régimen de partido hegemónico que se prolongó por más de seis décadas. El triunfo del candidato del PAN, Vicente Fox, inauguró la alternancia en el poder Ejecutivo, pero su partido tuvo que armonizar con el esquema de pluralismo partidista en el Congreso. En la integración de la LVIII Legislatura (2000-2003), ninguno de los grupos parlamentarios formó un con-

tingente mayoritario: el PRI fue la primera minoría en las dos cámaras del Congreso y el PAN quedó relegado al papel de segunda fuerza parlamentaria. Durante los primeros tres años de su mandato, el presidente Vicente Fox careció del apoyo legislativo necesario para implantar su agenda y conducir la “oleada de cambios” prometidos a su electorado.

La elección intermedia de 2003 cambió muy poco la distribución de la influencia partidista: la composición del Senado no se modificó –ya que su renovación ocurre cada seis años–, mientras en la Cámara de Diputados el tamaño del contingente legislativo del PAN disminuyó, al pasar de 206 a 151 diputados. En cambio, la principal oposición, el PRI, creció de 211 a 224 diputados y el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) se ubicó como la tercera fuerza al aumentar su contingente legislativo de 50 a 97 diputados.

El ciclo de gobierno dividido trajo consigo una nueva lógica de interacción institucional entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. La presidencia dejó de ser la fuente principal de las iniciativas legislativas y el Congreso comenzó a ejercer un papel proactivo en la fijación de la agenda. En buena medida, el modelo de negociación *intrapartidario* que prevaleció durante los años de hegemonía del PRI, en donde el jefe del Ejecutivo negociaba las piezas de legislación con las diversas tendencias o sectores de su propio partido, fue gradualmente reemplazado por un modelo de negociación cada vez más *interpartidario*, en donde los actores relevantes son el presidente, el partido que respalda su programa, a veces incluso con fracturas expresadas públicamente, y los partidos de oposición.<sup>3</sup>

Si observamos el comportamiento de la dinámica de presentación de iniciativas y el éxito legislativo de los presidentes desde 1991 a 2006, es posible apreciar con mayor nitidez el contraste entre la etapa en que el control mayoritario del PRI en la Cámara de Diputados había permitido al poder Ejecutivo ser el agente dominante en el proceso de fijación de la agenda, y la posterior declinación del éxito de los presidentes en la aprobación de iniciativas.

<sup>3</sup> Acudo a la sugerente proposición de Anthony King (1990:230), quien apunta que al analizar las relaciones Ejecutivo-Legislativo es imprescindible “pensar más allá de la fórmula de Montesquieu” y reconocer que dichas relaciones no comprenden sólo a dos entidades, sino a las interacciones entre el Ejecutivo y los grupos parlamentarios adeptos al gobierno y los de la oposición. Por ello distingue cuatro modelos de relaciones Ejecutivo-Legislativo: el modelo intrapartidario, el interpartidario, el modelo de oposición y el modelo de relaciones no partidarias.

En la última etapa del gobierno unificado, los presidentes fueron los principales proponentes del cambio legislativo. En la LV Legislatura (1991-1994), el presidente Carlos Salinas inició 80% de los proyectos aprobados y obtuvo una tasa de éxito legislativo de 98%. En la LVI Legislatura (1994-1997), el balance fue favorable al presidente Zedillo: su contribución al volumen de legislación aprobada fue de 85% y su tasa de aprobación de 98% (cfr. tabla 2).

Tabla 2  
Agentes iniciadores y tasas de aprobación en la Cámara de Diputados  
(1991-1997)

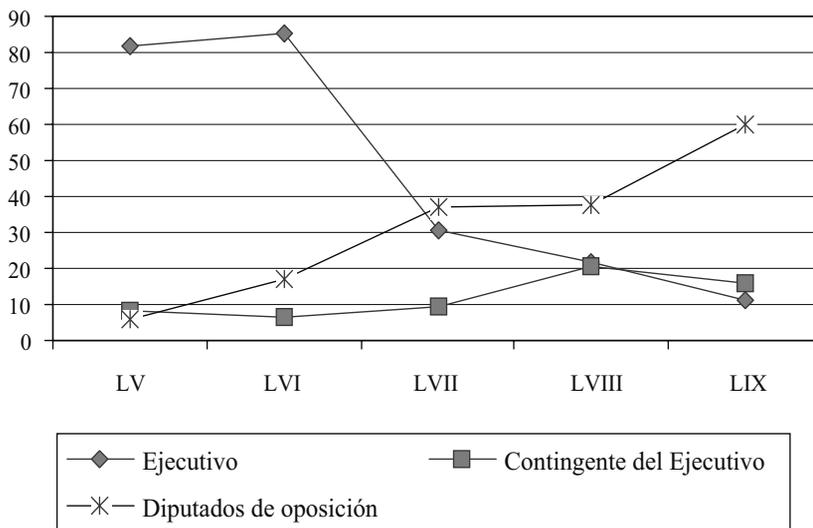
| <i>Iniciador</i> | <i>LV Legislatura<br/>(1991-1994)</i> |                                  |                                       | <i>LVI Legislatura<br/>(1994-1997)</i> |                                  |                                       |
|------------------|---------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|--|----------------------------------|---------------------------------------|
|                  | <i>Iniciativas<br/>presentadas</i>    | <i>Iniciativas<br/>aprobadas</i> | <i>Tasa de<br/>aprobación<br/>(%)</i> | <i>Iniciativas<br/>presentadas</i>     | <i>Iniciativas<br/>aprobadas</i> | <i>Tasa de<br/>aprobación<br/>(%)</i> |
| Ejecutivo        | 131                                   | 129                              | 98                                    | 94                                     | 93                               | 98                                    |
| Diputados        | 126                                   | 29                               | 23                                    | 155                                    | 25                               | 16                                    |
| Total            | 257                                   | 158                              | 61.4                                  | 251                                    | 109                              | 43                                    |

Fuente: Sistema Integral de Información Legislativa (SIIL), Cuadernos de Apoyo, Comité de la Biblioteca de la Cámara de Diputados.

En contraste, durante la LVII Legislatura (1997-2000) –cuando inicia el ciclo de gobierno dividido– se observa una drástica disminución en el número de proyectos presentados por el Ejecutivo, mientras crece la cantidad de proyectos aprobados que fueron iniciados por los diputados. En la gráfica 1 se muestra cómo, a la par que cae la tasa de contribución de las iniciativas del presidente Zedillo, se incrementa la proporción de proyectos de los grupos parlamentarios de la oposición.

Es probable que durante la LVII Legislatura (1997-2000), el presidente Ernesto Zedillo haya seguido la regla de anticipar las reacciones de los partidos en la legislatura. En primer lugar, previendo la dificultad para formar amplias mayorías que respaldaran sus propuestas de reforma constitucional, concentró su interés en la presentación de legislación secundaria o en iniciativas de reforma a leyes ya existentes. En segundo, su contribución al volumen total de leyes y decretos aprobados en la Cámara de Diputados fue de sólo 30 puntos porcentuales. En tercer lugar, el

Gráfica 1  
Proyectos aprobados en la Cámara de Diputados, 1991-2006  
(porcentajes)



Fuente: Para las legislaturas LV y LVI, SIID. Para las legislaturas LVII, LVIII y LIX, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Ejecutivo propuso *su* agenda a través del Senado, eligiéndolo como cámara de origen para 80% de sus proyectos legislativos. Pero aun cuando el PRI controlaba 59% de los escaños en el Senado, dicha cámara pospuso el dictamen de tres proyectos esenciales en la agenda del gobierno de Zedillo: la iniciativa de reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena, la reforma constitucional a los artículos 27 y 28 para permitir la participación del sector privado en la generación y transmisión de energía eléctrica, así como el proyecto de decreto para extinguir el organismo público descentralizado Ferrocarriles Nacionales de México (López, 2004:99).

La gráfica 1 también proporciona información sobre la eficacia legislativa del contingente del Ejecutivo y de los diputados de oposición. En todo el periodo del gobierno dividido la eficacia de la bancada que apoya al presidente disminuye tanto en la legislatura en que el PRI era el partido gobernante, como en la etapa de alternancia política –en las legislaturas LVIII y LIX–, cuando el PAN es el partido en el poder.

Durante el primer tramo de su mandato, el presidente Vicente Fox no contó con el apoyo legislativo necesario para implantar su agenda y producir cambios importantes en diversas áreas de las políticas públicas, lo que ni siquiera pudo modificar la enorme popularidad presidencial y el llamado *bono democrático*, cuyas reiteradas menciones testimoniaban que un nuevo actor se había insertado en la dinámica política: la opinión pública.

El primer factor que dificultó la concreción de la agenda presidencial fue que el partido que llevó a Fox a la presidencia no alcanzó la mayoría legislativa en ninguna de las dos cámaras del Congreso de la Unión. En la Cámara de Diputados el PAN formó un contingente legislativo de 207 diputados (una “casi mayoría”), lo cual le obligaba a construir coaliciones puntuales con otros partidos para aprobar la legislación ordinaria y las reformas constitucionales. El PRI, uno de los aliados potenciales, constituyó la bancada de mayor magnitud con 42% de los asientos en la Cámara de Diputados y con 60 de los 128 escaños del Senado, lo cual le otorgó poder de veto para frenar los proyectos legislativos del Ejecutivo. Mientras el PRD integró una delegación legislativa de 50 diputados y 15 senadores que le otorgaron un papel secundario en la construcción de coaliciones ganadoras.

La segunda dificultad provino de la relación entre el presidente y su partido. Como lo hemos apuntado en párrafos anteriores, una de las condiciones de los poderes metaconstitucionales del presidente fue que este último fungía como jefe real del partido, condición que llegó a su fin bajo el gobierno de Fox, tal vez por la propia voluntad de éste, de los panistas, de ambos o incluso en contra de ellas por la simple imposibilidad de repetir el esquema de cohesión y lealtad partidaria hacia el titular del Ejecutivo. A partir del año 2000, el presidente dejó de ser el jefe de su partido: entre la dirigencia del PAN y el Ejecutivo se acentuaron las diferencias de opinión y el distanciamiento político.

Durante la LVIII Legislatura (2000-2003), el Ejecutivo presentó ante la Cámara de Diputados 63 iniciativas, de las cuales 47 fueron dictaminadas y aprobadas, mientras 16 proyectos no fueron resueltos. Entre los proyectos aprobados por la LVIII Legislatura destacan la Ley de Derechos y Cultura Indígena, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación, así como la reforma a la Ley General de Salud para incorporar al Seguro Popular a un amplio segmento de personas no derechohabientes (Peschard, 2006:72-79). También merecen ser mencionados el paquete financiero para reformar la

banca de desarrollo, la Ley de Capitalización del Procampo y de la Financiera Rural, diversas reformas para modernizar la Armada de México, las modificaciones a la Ley de Ciencia y Tecnología y desde luego los paquetes anuales de iniciativas del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos de la Federación.

Algunas áreas prioritarias de la agenda presidencial fueron la Ley de Derechos y Cultura Indígena y la propuesta de Nueva Hacienda Pública cuyo punto nodal consistía en eliminar la tasa cero del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a medicinas y alimentos, pero mientras el paquete de reforma tributaria era aprobado parcialmente por la Cámara de Diputados y se dictaminaban y llevaban a votación plenaria las reformas a Ley del Impuesto Sobre la Renta, las reformas al Código Fiscal de la Federación y la Ley del Servicio de Administración Tributaria, la ley del IVA, que constituía el corazón del proyecto, no fue dictaminada por la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Durante la LIX Legislatura (2003-2006) Vicente Fox gobernó bajo un escenario aún más desfavorable. El tamaño del contingente legislativo del PAN se redujo sensiblemente –en relación a la anterior legislatura– al pasar de 206 a 151 diputados, mientras el PRI creció de 211 a 224 diputaciones; por su parte, el grupo parlamentario del PRD también creció de 50 a 97 diputados, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) mantuvo sus 17 escaños, el Partido del Trabajo (PT) decreció de ocho a seis y Convergencia obtuvo cinco escaños. Bajo esa composición de la legislatura, las oportunidades de influir en las decisiones legislativas dependieron en gran medida de la posibilidad de establecer acuerdos con la bancada del PRI.

El desempeño del Ejecutivo ante la LIX legislatura fue el siguiente: presentó 49 proyectos y 39 se aprobaron, por lo que su tasa de éxito fue de 79%, pero su contribución al volumen total de piezas legislativas aprobadas fue solamente de 9.5 puntos porcentuales, lo que representa una caída histórica en la influencia del presidente en la formación de la agenda legislativa.

### *El fortalecimiento del poder Judicial*

Otro factor relevante en la división de poderes se relaciona con el nuevo papel que desempeña el poder Judicial. El proceso de fortalecimiento de

este poder constitucional comenzó con las reformas aprobadas en enero de 1988, las cuales convirtieron a la Suprema Corte de Justicia en una especie de tribunal constitucional al reafirmar su facultad de interpretar la norma suprema.

Posteriormente, la reforma constitucional de 1994, impulsada por el presidente Ernesto Zedillo, modificó las reglas de integración de la Corte y fortaleció aún más su capacidad de actuar ante las controversias constitucionales (Carpizo, 2001:82). Esta reforma permitió la reestructuración orgánica de la Suprema Corte de Justicia (González y Bauer, 2002:144). Con el fin de mejorar el nivel profesional de los ministros, redujo su número de 26 a 11, como originalmente se preveía en el texto constitucional de 1917. Además, se modificó el procedimiento de designación de los ministros procurando la independencia de la Corte frente al poder Ejecutivo. Antes de la reforma, el mecanismo de designación que regía daba amplio poder al presidente en el nombramiento de los ministros, ya que el candidato propuesto era sólo aprobado o rechazado por el Senado, en donde el presidente contaba con una sólida mayoría partidista. Bajo las nuevas reglas, el presidente se limita a proponer ternas al Senado para que de entre ellas se elija, mediante el voto de las dos terceras partes de los senadores, al nuevo ministro.

Pero quizá el aspecto más trascendente del nuevo papel de la Corte se relacione con la ampliación de sus competencias plasmadas en el artículo 105 constitucional, en el que se especifican las facultades de la Suprema Corte para dirimir controversias constitucionales y conocer de acciones de inconstitucionalidad entre distintos niveles de gobierno. El activismo de la Corte puede calibrarse a partir de los siguientes datos: entre 1917 y 1994 la Corte sólo conoció 42 expedientes relacionados con controversias constitucionales, pero a partir de las reformas, en el periodo comprendido entre 1995 y 1997, se plantearon ante este tribunal constitucional 116 controversias sobre diversas materias (González y Bauer, 2002:150).

#### LOS LÍMITES DE LA ECONOMÍA PRESIDENCIAL

El presidencialismo mexicano se había caracterizado por ejercer una marcada influencia sobre la economía a través de la distribución del presupuesto, los mecanismos del banco central, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que reforzaban las amplias facul-

tades constitucionales de los presidentes en materia económica (Carpizo, 2001:85). Esta forma de economía presidencial (Zaid, 1987:23-25) generó un manejo centralizado de los recursos públicos y discrecionalidad en la política monetaria y la asignación presupuestal.

Aunque la influencia del presidente sigue siendo relevante, ha ido disminuyendo a causa de los cambios y reformas en el manejo de la economía. Tales cambios se asocian a las restricciones de la autoridad presupuestal de la presidencia, la reforma que dio autonomía a la banca central y los procesos de desincorporación y privatización de empresas públicas y organismos paraestatales.

1. *Cambio en la autoridad presupuestal.* El cambio en la autoridad presupuestal ha estado asociado a la pérdida del control partidista en la Cámara de Diputados y a los nuevos incentivos de los legisladores en la negociación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación. Durante la etapa de 1960 a 1988 el control hegemónico en el Congreso y el liderazgo sobre el partido permitió al Ejecutivo definir unilateralmente la distribución de ramos del presupuesto, pues los miembros del cuerpo legislativo abdicaron de su autoridad presupuestal (Díaz Cayeros y Magaloni, 1998:505). Pero desde 1997 y de forma aún más clara desde el año 2000, los diputados han intentado ejercer una mayor influencia presupuestaria en las diversas etapas del procedimiento legislativo. Puesto que en México el Senado no participa en el proceso de aprobación presupuestal, la Cámara de Diputados ha sido el espacio de negociación sobre el paquete presupuestal; es ahí en donde los políticos de diferentes filiaciones políticas tienen capacidad para modificar la iniciativa del presidente y aprobarla después de un proceso complejo de acuerdos y concesiones.

2. *Autonomía de la banca central.* A partir de la reforma constitucional de 1994, que otorgó autonomía al Banco de México, éste adquirió el estatus de un organismo que no depende jerárquicamente del poder Ejecutivo federal ni de ningún otro poder (Carpizo, 2001:86). Esta reforma cambió las bases de la política monetaria y el control de la inflación, al ser manejadas por la autoridad de la banca central. Si bien la integración de la Junta de Gobierno y las normas de funcionamiento son formalmente independientes respecto a la autoridad presidencial, la independencia no está totalmente garantizada, ya que los miembros de la Junta de Gobierno –un órgano colegiado, integrado por un gobernador y cuatro subgobernadores– son designados por el Ejecutivo.

3. *Desincorporación y privatización.* El proceso de desincorporación y privatización de empresas públicas iniciado desde 1983 bajo el gobierno de Miguel de la Madrid redefinió la rectoría del Estado en el desarrollo nacional. El poder de los presidentes sobre la economía y la discrecionalidad en el ejercicio del gasto se había apoyado en gran medida en la doctrina del Estado propietario e intervencionista establecida en el artículo 25 de la Constitución.

A partir de 1983 y de forma más acelerada durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el proceso de redimensionamiento hizo que el Estado *hiperpropietario* y empresario pasara a la historia. Para dar cuenta de la velocidad de este cambio, echemos un vistazo a algunas cifras: hasta 1988 se había autorizado la desincorporación de 722 entidades, 260 por liquidación, 136 por extinción, 80 por fusión, 28 por transferencia y 218 para venta, que representaban 63% del total de empresas y organismos de propiedad estatal (Aguilar, 1992:199). En el sexenio salinista el proceso de privatización avanzó hacia áreas más importantes, como las líneas aéreas, los ingenios azucareros, Teléfonos de México y las Sociedades Nacionales de Crédito. El proceso parece espectacular, pero su impacto sobre las finanzas públicas no fue tan significativo, puesto que las grandes empresas públicas (Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Conasupo, Ferrocarriles Nacionales) quedaron fuera de la política de privatización.

#### DIVISIÓN VERTICAL DEL PODER

La intensa competitividad electoral en los estados, los gobiernos yuxtapuestos y la debilidad de la presidencia, abrieron una oportunidad para el fortalecimiento de la autonomía local y el poder de los gobernadores. A partir de la década de los noventa, y con mayor velocidad desde el año 2000, la descentralización ha implicado un conjunto de cambios en la dimensión vertical de la distribución del poder entre federación/estados, estados/municipios, municipios/federación y en la división horizontal entre las distintas ramas del gobierno. De tal manera que la vieja tradición del *federalismo centralista*, que se apoyó en la subordinación y dependencia de las entidades federativas hacia el poder central, está cediendo el paso a un esquema de *nuevo federalismo*.

A diferencia de la etapa en la que el PRI mantuvo el dominio hegemónico sobre las instituciones del federalismo mexicano, el rasgo novedoso de la política local consiste en que el poder se encuentra distribuido entre un mayor número de actores institucionales y partidarios que tienen diferentes preferencias e intereses sobre las opciones de política.

Desde que en 1989 el PAN ganó la gubernatura en el nortero estado de Baja California se han sucedido una serie de experiencias de alternancia política locales. Entre 1990 y 2006, la alternancia se ha verificado en cerca de la mitad de los estados del país: el PAN obtuvo los gobiernos de Guanajuato (1991-1995), Chihuahua (1992), Jalisco (1995), Nuevo León (1997), Querétaro (1997) y Morelos (2000, 2006), mientras el PRD gobierna la capital del país (1997, 2000, 2006) y ha conquistado las gubernaturas de Zacatecas (1998, 2004), Tlaxcala (1998), Baja California Sur (1998, 2004) y Michoacán (2001, 2007).

Además, el fenómeno de la alternancia se acompañó de la formación de gobiernos divididos en los estados. Entre 1989 y 1997 11 estados presentaron algún tipo de gobierno dividido. Pero a partir de 1997 y hasta 2007 la tendencia se aceleró, pues se produjeron cinco legislaturas con gobierno dividido por año, hasta sumar 58 casos de gobierno dividido en 26 entidades federativas (Gil y Lujambio, 2007:17-18).

De la misma manera, los gobiernos municipales son una arena importante de la competencia partidista y ofrecen una suerte de “laboratorio” sobre los estilos de gestión pública. En los 2 447 municipios que integran la estructura local del país, el PAN gobierna en 522, que reúnen una población de 30 millones de personas, el PRI es gobierno en 1 015 con 42 millones de personas, el PRD gobierna en 400 ayuntamientos a cerca de 22 millones, el PVEM ya es gobierno en 30 municipios y otros partidos gobiernan en 41 municipios.

La nueva distribución del poder en México justifica preguntarnos cuánto poder ganaron los gobernadores. Para respondernos es necesario situar a los gobernadores en un marco institucional federalista. Hasta ahora son pocos los estudios que han intentado medir la influencia de los gobernadores en las instituciones (Alvarado, 1996:43). Es posible que esta carencia de estudios se deba a que durante el régimen hegemónico, la lealtad de los gobernadores hacia el presidente de la República los colocaba como meros delegados del poder federal. El desempeño de los gobernadores dependía de su capacidad para mantener a su estado en calma y alineado electoralmente. Al interior de su entidad cada gobernador controlaba los

mecanismos para implantar las políticas públicas y sólo encontraba límites cuando sus decisiones chocaban con la voluntad del Ejecutivo federal o con la dirigencia nacional del partido (Magar y Romero, 2006:15).

La creciente autonomía de los gobernadores ha evolucionado en paralelo al debilitamiento de los resortes del presidencialismo. Todavía bajo la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) la injerencia del centro sobre las regiones se manifestó en la “remoción” de 17 gobernadores que renunciaron antes del término de su mandato constitucional. En contraste, durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) se observa una declinación de la injerencia presidencial en la nominación y remoción de gobernadores. A pesar de que hubo intentos por interferir en los asuntos electorales de dos estados, los candidatos ganadores de Tabasco, Roberto Madrazo, y Puebla, Manuel Barlett, desafiaron el poder del centro y se mantuvieron en su cargo (Modoux, 2006:516). La derrota del PRI en las elecciones federales de 2000 y la alternancia en la presidencia aceleraron el proceso de autonomía y abrieron senderos interesantes para los gobernadores del PRI, que asumieron el liderazgo del partido en sus estados e impulsaron nuevas estrategias para influir en las instancias federales de gobierno. Dado que el PRI ha conservado el poder en más de la mitad de las gubernaturas, podemos decir que es el único partido verdaderamente nacional que desde la “oposición” ha revalorado las oportunidades que proporcionan las instituciones del federalismo.

Los presidentes emanados del PAN, Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón, se han enfrentado al desafío de gobernar bajo un arreglo federal que produce dispersión del poder. Su capacidad para nominar a los gobernadores e influir en la vida de los estados es sumamente limitada, ya que el número de entidades gobernadas por el PAN no ha crecido en los tiempos de la alternancia. En el año 2000, cuando Fox asumió la presidencia, el PAN gobernaba en siete entidades, y hacia el año 2009, bajo el gobierno de Calderón, era gobierno en igual número de estados.

El PRD ha mantenido una base electoral concentrada en unas cuantas entidades del país (Baja California Sur, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Zacatecas), y además ha conservado uno de sus grandes bastiones electorales en el gobierno del Distrito Federal. Aunque la mayoría de los gobernantes del PRD no son militantes de larga tradición identificados con el proyecto de la izquierda nacional, sino ex priístas que al no lograr ser nominados en el proceso interno buscaron ganar con otra etiqueta partidaria (Hernández, 2003:279).

Aún quedan muchas dudas sobre las implicaciones de este proceso de dispersión del poder para los gobernadores de distintos partidos y para sus estrategias de poder. Sin embargo, es claro que ya no existen las condiciones que determinaron la subordinación de los gobernadores al presidente y al gobierno federal. Por una parte, los gobernadores han comenzado a ser un actor clave en el proceso de negociación del presupuesto federal y en las disputas por la asignación del gasto hacia las entidades federativas. En los años de la presidencia democrática, gobernadores localmente más fuertes y autónomos usan sus recursos para promover legisladores locales y federales. Y precisamente con estos últimos, dan cuenta de su fuerza a nivel nacional, usándola en cada negociación presupuestal como moneda de intercambio: más recursos a la entidad, a cambio de votos al proyecto legislativo en turno del presidente: así se cierra un círculo que va de la promoción legislativa del presidente, al reforzamiento del poderío del gobernador.

Por otra parte, la formación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) en el año 2002 y su posterior participación en las sesiones de la Convención Nacional Hacendaria al inicio del año 2004 –a la que convocó el entonces presidente Vicente Fox– mostró el potencial de una estructura de representación del conjunto de gobernadores orientados a modificar el sistema de transferencias federales, pero también puso en evidencia los obstáculos para impulsar nuevas reglas del federalismo fiscal. En forma indirecta, la acción de la Conago y otros mecanismos de *lobby* de los gobernadores parecen haber impactado en aumentos sustanciales en las transferencias federales,<sup>4</sup> sin que se introdujeran nuevos mecanismos de control del gasto ni mayores potestades fiscales propias de los estados y municipios (Hernández, 2008:280).

<sup>4</sup> Lo cierto es que más allá de las presiones de los poderes estatales, se ha dado un proceso de descentralización del gasto federal, ya que entre 1998 –año en el que se puso en marcha el proceso de descentralización– y 2008, la participación de estados y municipios en el gasto de los recursos federales casi se triplicó: las transferencias a los estados pasaron de 254 000 millones de pesos en 1998 a cerca de 980 000 millones en 2008 (*Reforma*, 01-11-2009). Las transferencias de participaciones federales (ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación) y las aportaciones federales (ramo 33) han incrementado la dependencia financiera de los estados sin incentivar la búsqueda de recursos propios en las entidades. Además, ambas asignaciones inducen distorsiones, ya que las aportaciones del ramo 33, al estar etiquetadas, no permiten la aplicación del gasto de acuerdo con las necesidades locales, mientras que los recursos asignados mediante el ramo 28, pueden ser utilizados discrecionalmente por los gobernadores ya que no están etiquetados y no pueden ser fiscalizados eficientemente.

Una de las contrahechuras de esta dispersión del poder es que los gobernadores han aprovechado los nuevos espacios para impulsar proyectos personales que lejos de reformular el federalismo lo amenazan (Hernández, 2008:319). A ello ha contribuido la permanencia de constituciones estatales que están desfasadas de la oleada del reformismo constitucional que se implantó a nivel federal. Por ello, en las manifestaciones de autoritarismo subnacional o en las tentaciones caciquiles de los gobernadores, no sólo está presente la inclinación personal a la arbitrariedad, sino la vigencia de estructuras constitucionales caducas que sostienen el ejercicio del poder.

## CONCLUSIONES

La tesis central que hemos discutido sostiene que el sistema presidencial, aun bajo la propia Constitución de 1917, ha transitado por *ciclos* de presidencialismo débil, presidencialismo hegemónico y presidencialismo democrático. Por lo cual, se requiere de una mirada histórica que analice la evolución de la forma de gobierno para comprender los mecanismos y las oscilaciones de la división de poderes.

El análisis sobre la evolución de la forma de gobierno nos remite a los problemas de la estabilidad y el cambio en los sistemas políticos. Si bien las instituciones facilitan la estabilidad en tanto que son el marco de referencia a partir del cual los individuos y organizaciones negocian y eligen cursos de acción, las reglas no permanecen como una herencia inmutable dentro de lo prescrito por la cultura institucional. Las instituciones cambian como respuesta a modificaciones del entorno, por la acción intencional de los jugadores, y por el conflicto y la difusión de innovaciones probadas en otros diseños institucionales. Pero acaso la cuestión más polémica es la de esclarecer a partir de qué modelos cognitivos los actores deciden cambiar sus entornos institucionales (Denzau y North, 2000:23).

En el caso mexicano, la Constitución de 1917 ha resultado un arreglo durable cuyos mecanismos básicos de *pre-compromiso* o *auto-restricción*<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Las constituciones escritas regulan los aspectos fundamentales de la vida política. Contienen una serie de disposiciones en torno a un conjunto de derechos fundamentales con los que se pretende proteger a los ciudadanos de la arbitrariedad del ejercicio del poder. Otro conjunto de disposiciones se refiere a la organización del Estado, mediante algu-

no se han modificado sustancialmente. La trayectoria histórica de la Constitución muestra que no se han planteado alternativas superiores, es decir, otro modelo constitucional, que resulten atractivas para los ganadores: los artífices de los cambios constitucionales se han concentrado primordialmente en innovar institucionalmente para reformar el presidencialismo, antes que en discutir su reemplazo por otra forma de gobierno como el parlamentarismo.

La imagen de *ciclos presidenciales* es una imagen heurística que busca captar las diversas formas del poder presidencial y su relación con los mecanismos de la división horizontal del poder (Ejecutivo, Legislativo, Judicial), así como la división vertical de poderes (poder federal/poder local). A pesar de las oscilaciones, se advierte también la dependencia de la trayectoria histórica, pues los modelos cognitivo-ideológicos (North, 200:138) de los actores políticos han conservado su adhesión al diseño constitucional del presidencialismo. Por consiguiente, en la evolución del presidencialismo mexicano se expresan las formas en que la Constitución se ha adaptado a nuevos entornos y articula los acuerdos informales derivados de condiciones políticas específicas.

En este ensayo intentamos mostrar cómo en cada ciclo presidencial los actores políticos han ido adaptando o creando nuevas pautas de institucionalización para los problemas emergentes del orden político. Los ciclos están marcados por la reforma y el reajuste político (Dodd, 1995:321) que implican cierta experimentación e improvisación. La lógica de cada periodo destaca por el papel distinto que tiene la presidencia frente al Congreso, los partidos políticos, el poder Judicial y los poderes regionales.

El primer ciclo de presidencialismo se desarrolló bajo la lógica política del periodo posrevolucionario, en donde los participantes experimentaron con la aplicación de un modelo constitucional emergente en 1917, en un país predominantemente agrario, fragmentado, dominado por élites regionales y estatales. En la escena nacional se manifestaron las tensiones entre el centro y los estados, el presidente y el Congreso, en una etapa en la que los intereses regionales estructuraban los partidos y los liderazgos

---

nos mecanismos de precompromiso constitucional, como la separación de poderes, el bicameralismo, el federalismo y el veto del Ejecutivo, cuyo propósito es generar efectos restrictivos sobre el ejercicio personal del poder y contienen regulaciones para un conjunto de actores políticos (Elster, 2002:112).

parlamentarios. Este ciclo alcanza su periodo de institucionalización con la creación del PNR en 1929 y las reformas antirreccionistas que logran subordinar y disciplinar a las diversas tendencias políticas en el Congreso.

El segundo ciclo, 1934-1964, se distingue por la imposición de la hegemonía de un solo partido que con distintas denominaciones (PNR, PRM, PRI) logró penetrar el conjunto de instituciones hasta consolidar un gobierno indiviso y unitario. El presidencialismo hegemónico se basó en la institucionalización del control electoral, en la hegemonía del PRI sobre el Congreso de la Unión y en la neutralización de los poderes regionales mediante la injerencia presidencial en el nombramiento y remoción de los gobernadores.

El tercer ciclo del presidencialismo tiene como una de sus pautas el progresivo debilitamiento de la presidencia, cuyo ritmo fue impuesto por las presiones democratizadoras de la oposición, pero también por las reformas promovidas desde la presidencia en una trayectoria de autolimitación. A partir de 1988, y sobre todo desde 1997, los presidentes han cogobernado en escenarios multipartidistas en diversas arenas institucionales. La lógica de la dispersión del poder se aceleró con la alternancia en la presidencia verificada en el año 2000; los presidentes Fox y Calderón han gobernado bajo un escenario inédito de desconcentración del poder, en el que su partido es minoría tanto en el Congreso de la Unión como en las gubernaturas, las legislaturas locales y en los gobiernos municipales. Esta circunstancia favorece las tendencias democratizadoras de la presidencia, pero también el crecimiento de otros factores de poder ante una institución presidencial débil y limitada en su capacidad de impulsar el cambio político.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis, “El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática”, en Alicia Hernández Chávez (coord.), *Presidencialismo y sistema político*, México y Estados Unidos, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso de Historia de las Américas, 1994.
- Alvarado, Arturo, “Los gobernadores y el federalismo mexicano”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 3, jul-sep., 1996, pp. 39-71.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.
- , “Veintidós años de presidencialismo mexicano: 1978-2000, una recapitulación”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 100, 2001, pp. 71-99.

- Casar, Ma. Amparo, “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, primer semestre, 1996.
- Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, undécima edición, México, Joaquín Mortiz, 1978.
- Crespo, José Antonio, *Jaque al Rey. Hacia un nuevo presidencialismo en México*, México, Joaquín Mortiz, 1996.
- Díaz Cayeros, Alberto y Beatriz Magaloni, “Autoridad presupuestal del poder Legislativo en México”, *Política y Gobierno*, México, vol. V, núm. 2, segundo semestre, 1998.
- Dodd, Lawrence, “El Congreso, la presidencia y la experiencia norteamericana: una perspectiva transformacional”, en James A. Thurber, *La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el presidente y el Congreso*, Buenos Aires, Heliasta, 1995.
- Elster, Jon, *Ulises desatado. Estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones*, Barcelona, Gedisa, 2000.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro (coord.), *Alternancia y transición política. ¿Cómo gobierna la oposición en México?*, México, El Colegio de la Frontera Norte, Plaza y Valdés, 2002.
- Denzau, Arthur y Douglas North, “Shared Mental Models: Ideologies and Institutions”, en Arthur Lupia, Mathew McCubbins y Samuel Popkin (eds.), *Elements of Reason. Cognition, Choice, and the Bounds of Rationality*, Estados Unidos, Cambridge University Press, 2000.
- Gil, Ezequiel y Alonso Lujambio, “Gobiernos divididos: tres apuntes”, *Voz y Voto. Política y Elecciones*, revista mensual, julio de 2007.
- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1965.
- González Compeán, Miguel y Peter Bauer, *Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del poder Judicial en México*, México, Cal y Arena, 2002.
- Goodspeed, Stephen Spencer, “El papel del jefe del Ejecutivo en México”, en *Problemas agrícolas e industriales de México*, vol. VII, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1955.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, “Cambio político y renovación institucional. La gubernaturas en México”, *Foro Internacional*, núm. 174, octubre-diciembre de 2003.
- Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 2a. reimpresión, 1992.
- King, Anthony, “Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany”, en Philip Norton, *Legislatures*, Nueva York, Oxford University Press, 1900.
- Krauze, Enrique, *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, México, Tusquets, 1997.

- Lajous, Alejandra, “El Partido Nacional Revolucionario y el Congreso de la Unión”, *Revista Mexicana de Sociología*, año XLI, vol. XLI, núm. 3, julio-septiembre, 1979a.
- Linz, Juan, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?”, en Juan Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, vol. 1. Estados Unidos, The Johns Hopkins University Press, 1994.
- Magar, Eric y Vidal Romero, *Changing Patterns of Governance in Mexican States: What do they Tell us about Future Directions of National Politics?*, trabajo preparado para el Banco Mundial, 2006.
- Mainwaring, Scott, “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy. The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, vol. 26, núm. 2, julio de 1993, pp. 213-219.
- Marván Laborde, Ignacio, *¿Y después del presidencialismo? Reflexiones sobre la formación de un nuevo régimen*, México, Océano, 1997.
- Matute, Álvaro, *Historia de la Revolución mexicana. Periodo 1917-1924. Las dificultades del nuevo Estado*, México, El Colegio de México, 1995.
- Meyer, Jean, Enrique Krauze y Cayetano Reyes, *Historia de la Revolución mexicana. Periodo 1924-1928. Estado y Sociedad con Calles*, México, El Colegio de México, 1977.
- Modoux, Magali, “Geografía de la gobernanza: ¿la alternancia partidaria como factor de consolidación del poder de los gobernadores en el escenario nacional mexicano?”, *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. XLVI, núm. 003, julio-septiembre de 2006, pp. 513-532.
- Molinar Horcasitas, Juan y Mony Swaan Addati, “Movimientos graduales y pendulares: la transición democrática y la nueva correlación de fuerzas”, en Cecilia Mora-Donatto (coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- Molinar Horcasitas, Juan y Weldon, Jeffrey A., *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados 1917-1964*, México, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados LX Legislatura, 2009.
- North, Douglas, “La evolución histórica de las formas de gobierno”, *Revista de Economía Institucional*, Universidad del Externado de Colombia, año/vol. 2, núm. 002, primer semestre, pp. 133-148.
- Peschard, Jacqueline, “De la mutua incompreensión entre el Ejecutivo y el Legislativo en los tiempos de la alternancia”, en Adolfo Sánchez Rebolledo, (comp.), *¿Qué país nos deja Fox? Los claroscuros del gobierno del cambio*, México, IETD, Grupo Editorial Norma, 2006.

- Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Valadés, Diego, *El control del poder*, México, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- Valenzuela, Georgette José, “1920-1924 ¡...y venían de una revolución! De la oposición civil a la oposición militar” en: Casar, Ma. Amparo e Ignacio Marván, (Coord.) *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Taurus, 2002.
- Vanberg, Viktor, *Racionalidad y reglas. Ensayos sobre teoría económica de la Constitución*, Barcelona, Gedisa, 1999.
- Weldon, Jeffrey, “Political sources of Presidentialismo in Mexico”, en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- \_\_\_\_\_, “El crecimiento de los poderes metaconstitucionales de Cárdenas y Ávila Camacho. Su desempeño legislativo, 1934-1946”, *Diálogo y Debate*, año 1, núm. 1, abril-junio, 1997b.
- \_\_\_\_\_, “El presidente como legislador, 1917-1934”, en Pablo Piccato Rodríguez, (coord.), *El poder Legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Enciclopedia Parlamentaria de México, serie 1, vol. 1, t. 3, 1997c.
- Zaid, Gabriel, *La economía presidencial*, México, Vuelta, 1987.

# La dinámica histórica del proceso de formación y consolidación del poder legislativo en México

Laura Valencia Escamilla\*

## INTRODUCCIÓN

El núcleo duro de la interpretación politológica dominante en torno al sistema político mexicano se ha erigido a lo largo de dos siglos: por una parte a la recurrente inestabilidad política de un siglo de luchas en torno a las diversas concepciones ideológicas en referencia al México independiente (luchas entre federalistas, confederados y centristas, unicameralistas y bicameralistas, liberales y conservadores, etc.), por otra, la Revolución estableció las bases sobre las que se instituye el partido del régimen y su peculiar forma hiperpresidencialista, modalidad que atrofió una serie de instituciones políticas entre las que se encuentran el poder Legislativo y la división de poderes. Finalmente, en los albores del siglo XXI la tendencia se traslada hacia un sistema plural, dividido y con fuertes reticencias institucionales para la consolidación democrática.

No obstante la dinámica que ha envuelto al Congreso mexicano, se debe destacar que la inercia bajo la cual estuvo sujeto la mayor parte del siglo XX ha descartado los análisis en torno al poder Legislativo mexicano y las reglas que de esta organización emanan, dado que para fines prácticos el presidente de la República era el único legislador. La ausencia de

\* Profesora-investigadora en el Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco.

equilibrios y la total dependencia a la que estaban sujetos los legisladores vinculados al partido del régimen descartó la posibilidad de análisis exclusivos sobre el poder Legislativo, lo que produjo una serie de documentos en torno a la figura presidencial y al partido del régimen, dejando de lado la investigación sobre la actividad legislativa (Molinar y Weldon, 2009). Esta situación ha limitado la producción documental y la cuantificación de las tareas legislativas en particular.

En este sentido, la visión que se tiene sobre el poder Legislativo en México es marginal; desde un punto de vista histórico, el Congreso no ha tenido el suficiente peso para ser un ente de análisis y reflexión.

Sin embargo, esta situación se ha ido desdibujando en la medida en que la evolución histórica del sistema político mexicano ha empezado a enmendar los desequilibrios y a restituir el papel real del Congreso en la vida del sistema político mexicano.

Actualmente el Congreso es un actor central de las decisiones políticas, económicas y sociales del país. Es por ello que hoy día no sólo tiene sentido analizar a la institución representativa desde una doble óptica: desde la retrospectiva, así como desde la prospectiva, dada la importancia que ha adquirido y que se ha traducido en centralidad. De ahí que el texto divide el análisis histórico del poder Legislativo en tres grandes momentos: la formación del diseño constitucional en medio de la inestabilidad política; la etapa de gobiernos unitarios y con ello la marginalidad legislativa, y una tercera etapa de gobiernos divididos que restituyen el equilibrio de poderes y con ello el proceso de reinstitucionalización del Congreso mexicano.

#### DEL MÉXICO INDEPENDIENTE A LA LUCHA POR LA CONFORMACIÓN DEL DISEÑO CONSTITUCIONAL

Las instituciones surgen de la “intención” de diversos individuos para imponer su voluntad sobre la de los demás, esperando tener la capacidad suficiente para manipular la estructura política y crear una institución que pueda percibirse benéfica para el conjunto de los miembros de la estructura (Peters, 2003).

Desde este punto de vista, la o las intensiones de los diversos grupos o individuos para conformar una institución basta para crearla, madurarla y consolidarla. Este proceso es propio del Congreso norteamericano cu-

yos padres fundadores prevalecieron a lo largo del desarrollo histórico del poder Legislativo en Estados Unidos. México ha tenido un proceso diferente, podría decirse que hasta inverso: se sientan las bases de la formación de las instituciones, sin embargo, se carece del suficiente dominio de parte de los fundadores para llegar a un acuerdo común. Esta situación trajo como consecuencia un cúmulo de luchas intestinas a lo largo del siglo XIX en las que el aprendizaje histórico produjo la atrofia de la división de poderes y con ello del poder Legislativo marginándolo de toda decisión y depositando el poder en un solo actor: el presidente de la República. Tuvo que pasar la mayor parte del siglo XX para que la división de poderes tuviera sentido e instituciones como el poder Legislativo surgieran de un letargo que les ha impedido desempeñar, en el caso de este último, el papel de legislador, de representante de la nación y de vigilante y contrapeso del Ejecutivo.

El primer Legislativo independiente se instaló el 24 de febrero de 1822 con el mandato de construir un imperio bajo el régimen de división de poderes encabezado por Agustín de Iturbide, quien enfrenta al Congreso naciente y no pasarían unos cuantos meses, cuando el 31 de octubre de 1822, éste es disuelto por el emperador y sustituido por una Junta Nacional instituyente, situación que provocó varios levantamientos que tuvieron como fin la restitución de Congreso en noviembre de 1823, mismo que meses más tarde se erigiría en Congreso Constituyente cuyo reto era la edificación de la nueva nación de donde emanaría la Constitución Federal de 1824 como la primera Carta Magna del México independiente. En ella se establecía la bicameralidad del Congreso, la representación censitaria y el reconocimiento de las soberanías estatales dentro del marco federal a la creación de las legislaturas locales.

El diseño constitucional de la época supuso diversas turbulencias y enfrentamientos entre federalistas que defendían la nueva Constitución y centralistas que la rechazaban. La inestabilidad política tuvo eco en los cuarteles militares que en esa época crecieron descontroladamente sin un arraigo institucional ni compromiso ideológico ya que “se buscaba la protección de los hombres fuertes, no del Estado” (Rossell, 2000:163).

Dentro de esta lógica, en 1835 los centristas, encabezados por Santa Anna, toman el poder y transforman la forma de gobierno en la Constitución de 1836, de la que emana la Constitución de las llamadas “Siete Leyes”. En dicha Constitución se establece la religión católica como oficial, al tiempo que se constituye un sistema censitario para los ciudada-

nos (se debía demostrar una renta anual de cien pesos y saber leer y escribir). A pesar de que el poder seguía dividido, se instituyó un poder que estaba por encima de los tres anteriores: el Supremo Poder Conservador. Órgano colegiado compuesto por cinco miembros con un periodo de renovación cada cinco años. Entre sus atribuciones se encontraba la nulidad de las leyes o decretos en caso de considerarlos contradictorios a la Constitución, lo mismo los actos del Ejecutivo y de la Suprema Corte de Justicia, ambos poderes sometidos al escrutinio del Supremo Poder Conservador, que lo mismo declaraba la incapacidad del presidente de la República, como la suspensión de la Suprema Corte de Justicia o de las sesiones del Congreso.

Las inconformidades de los detractores de la Constitución centrista ocasionaron una vez más un nuevo enfrentamiento, donde los vencedores toman el gobierno encabezado por Anastasio Bustamante quien designa una Junta Nacional Legislativa cuya tarea era la elaboración de un nuevo proyecto constitucional de donde emanan las llamadas “Bases para la Organización Política de la República Mexicana”. En dicho estatuto el Senado adquiere un carácter clasista al integrarse por individuos designados por los diputados, el presidente de la República o la Suprema Corte de Justicia. Poco tiempo después de entrar en vigor, las bases son desconocidas por los detractores del grupo de Bustamante y de nueva cuenta, mediante el Plan de la Ciudadela en 1846, se reúne un nuevo Congreso Constituyente que restaura la Constitución de 1824. Unos años después, al triunfo de la revolución de Ayutla y del gobierno de Comonfort, se integra un Congreso Constituyente en 1856 con el fin de integrar el ideario propuesto en el Plan de Ayutla y constituir al fin una república durable y estable. Así, el 5 de febrero de 1857 se promulga la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos bajo un régimen republicano, federal, laico y unicameral y sufragio universal masculino.

De la Carta Magna de ese año sobresale la desaparición del Senado a petición del grupo liberal (impulsores del sistema federal) por suponerlo un obstáculo a las reformas liberales.<sup>1</sup> Un dato que resulta interesante es

<sup>1</sup> El liberalismo de la época tenía como credo común la idea de que los mecanismos constitucionales eran fundamentales para el control del Ejecutivo de parte del poder Legislativo y éste a su vez sería controlado por las cortes jurisdiccionales encargadas del control de la constitucionalidad, autonomía del gobierno local frente al central y un poder Judicial independiente del poder político (Luna, 2006).

que por primera vez se incluye un capítulo especializado en las garantías individuales como derechos del hombre superiores a la autoridad. En el documento se establece que la soberanía nacional reside en el pueblo, cuya voluntad es la constitución de una república representativa, democrática y federal (a pesar de la eliminación del Senado). La promulgación de dicha Constitución supuso el recrudecimiento de la pugna entre los distintos grupos que se disputaban el poder.

En 1856 había por lo menos cinco grupos identificados en torno al Congreso Constituyente: pactistas, confederados, centristas, iusnaturalistas y federalistas. La razón del conflicto era el control del territorio en términos fiscales y el orden y la defensa de la República. Estas posturas produjeron un nivel de tensión tal que nuevamente se disuelve el Congreso y se desconoce a la Constitución el mismo año de su promulgación (1857): luego de una cruenta lucha entre liberales y conservadores, el Congreso logra restablecerse en 1861. Sin embargo, la restauración fue breve dado que aunado a los conflictos internos, la intervención francesa de 1863 impidió la instalación del Congreso por tres años (1864-1867), tiempo en el que se establecieron dos autoridades paralelas: la de imperio de Maximiliano y la de Juárez en diversos estados de la República. No fue sino hasta que en 1867 Juárez consolida su triunfo y restaura el orden constitucional que se instala el cuarto y el quinto Congreso constitucional cuya duración fue de apenas cuatro años. En 1871 estalla un nuevo conflicto motivado por la elección presidencial de donde Juárez es reelecto. Al año siguiente Juárez muere y en 1873 se celebran nuevas elecciones encabezadas por Lerdo de Tejada quien integraría el séptimo Congreso Constituyente así como la restauración del Senado de la República en 1874.

De 1867 a 1878 México vivió bajo un clima de ingobernabilidad producto de la lucha entre los grupos federalistas presidencialistas, que defendían la restauración del sistema bicameral, y los grupos asambleístas confederalistas, quienes defendían el sistema unicameral. Nuevamente, al triunfo del grupo federalista el Senado es restaurado, sin embargo, no existió una idea clara sobre la función de éste. Al principio se pensó en una cámara que moderara los conflictos entre el presidente y el Congreso, luego se planteó la idea de que el Senado fungiera como la cámara que controlaría al Ejecutivo y con ello evitar la instauración de una nueva dictadura, y por último se discutió la posibilidad de que la Cámara Alta se encargara de moderar los conflictos entre la federación y los estados.

Al final el Senado se convirtió en una cámara colegisladora, al darle el mismo peso de la Cámara Baja en relación al proceso legislativo, de ahí surge la postura simétrica del bicameralismo mexicano. Al mismo tiempo, el Senado adquiere atribuciones que estarían llamadas a contrarrestar los problemas de ingobernabilidad restableciendo el orden constitucional en algunos estados y atemperando los conflictos entre poderes así como los problemas generados por el pacto federal con los estados.

La sucesión presidencial de Juárez a Lerdo de Tejada traería consigo la agitación política de un grupo opositor a la reelección, dado que para ese grupo se trataba del triunfo de los “candidatos oficiales” y la violación a la soberanía de los estados. Dicha revuelta fue encabezada por Porfirio Díaz, quien al levantarse en armas con el llamado Plan de Tuxtepec logra el triunfo sobreponiéndose al gobierno lerdista; de dicha revuelta resulta proclamado Porfirio Díaz presidente de la República en 1876. El nuevo gobierno revolucionario se enfrentaría desde sus inicios no sólo a los quebrantos que supondría un Congreso opositor, sino a las múltiples rebeliones de los estados. Ambas situaciones dieron la pauta para que el gobierno encabezado por Díaz inicialmente y Manuel González poco tiempo después (de 1880 a 1884) estableciera las bases del nuevo orden constitucional a través de un Congreso mayoritariamente porfirista y un Senado que representaba a los estados y funcionaba como un medio institucional para pacificar los conflictos internos de las entidades y entre éstas y la federación.

La reaparición del Senado como mediador de los conflictos estatales le dio las herramientas al gobierno de Díaz para pactar con las élites locales así como la capacidad de influir en el Senado para “auxiliar”<sup>2</sup> a los estados en caso de sublevación, interviniendo y restaurando la gobernabilidad en aquellos estados en conflicto. Esta situación de apaciguamiento duraría casi una década, en la que prevalecería la hegemonía federal así como la centralización económica a través del control del sector minero, agrícola y de comercio; esto fue posible gracias a las facultades recientemente adquiridas por el Congreso nacional antes atribuidas a los estados (Luna, 2006). De esta forma, se puede decir que la intención porfirista fue fundamentalmente la centralización del poder mediante la formación

<sup>2</sup> En 1878 el Congreso aprueba una facultad exclusiva del poder Ejecutivo para prestar “auxilio federal” a los gobiernos estatales que así lo solicitaran a fin de dirimir conflictos internos (Luna, 2006).

de un mercado nacional unificado así como de la reorganización del sistema hacendario local,<sup>3</sup> al otorgarle facultades extraordinarias al Ejecutivo para controlar no sólo la economía nacional, pues al mismo tiempo se fundaron prácticas informales de parte del presidente de la República, que designaba candidatos al tiempo que calificaba las elecciones.<sup>4</sup>

A pesar de que el Senado fue restaurado con la idea de representar a los estados, la facultad exclusiva de prestar “auxilio federal” a los estados otorgada al Ejecutivo debilitó la postura de la Cámara Alta respecto a la solución de conflictos en las entidades, al mismo tiempo que el jefe del Ejecutivo iba aumentando su injerencia en el poder Judicial dado que tenía la facultad de designar candidatos magistrados a la Suprema Corte, facultad antes atribuida al Congreso en el Constituyente de 1857.

Todos estos elementos, además de la reelección ilimitada, dieron al caudillo la posibilidad de perpetuarse y centralizar la dirección de un país que prácticamente se encontraba paralizado y dividido por las luchas internas durante casi todo el siglo XIX. Durante la prolongada presidencia del caudillo (poco más de 30 años), la actividad parlamentaria fue casi nula. El Ejecutivo era la fuente de toda legislación; no obstante, el Legislativo se ocupaba de los conflictos locales, las prórrogas de franquicias, la ampliación del presupuesto y la comparecencia de los secretarios ante la cámara. Una vez entrado el nuevo siglo, el preámbulo de la Revolución se gesta durante la década de 1900 en donde el Congreso es utilizado como un espacio de confrontación política entre la Revolución y el Porfiriato.

#### LA FORMACIÓN DEL ESTADO-NACIÓN Y LA INESTABILIDAD POSREVOLUCIONARIA

Producto del movimiento revolucionario, la Constitución de 1917 (vigente hasta la fecha) estableció que México sería una República represen-

<sup>3</sup> Tal fue el caso de la supresión de las aduanas locales, los impuestos de timbre local o de gravámenes comerciales.

<sup>4</sup> Se debe recordar que los grupos políticos de la época no formaban parte de un sistema de partidos, se trataba de grupos, facciones o individuos aislados que se sostenían en creos ideológicos como el liberalismo, el federalismo o el iusnaturalismo, alrededor del cual se organizaban clubes de ciudadanos que emitían una plataforma electoral publicada en la prensa y proponían a un candidato que la suscribía, por tanto, la lucha no era entre partidos organizados, sino entre grupos alrededor de un liderazgo.

tativa, democrática y federal, basada en la división de poderes, un Ejecutivo unipersonal, un Legislativo bicameral y un poder Judicial autónomo. Pese al ideario constitucional, la mayor parte del siglo xx se caracteriza por la deformación de los preceptos constitucionales, dado que el sistema se convirtió en una República monopartidista, autoritaria, centralizada, cuya división de poderes siempre estuvo en entredicho por la omnipresencia del Ejecutivo frente a un Legislativo y un poder Judicial dependientes de la figura presidencial. Esta situación es motivada fundamentalmente por la estabilidad política, ausente durante el siglo xix y posterior a la Revolución. Los grupos y camarillas no se conformaron en torno a un proyecto de nación, éste se fue gestando en la medida en que los grupos se fueron adhiriendo y se crearon las bases institucionales para dicho fin; el resultado: la centralidad del poder en manos del presidente en turno otorgado por la Constitución y la conformación de un partido casi único controlado por el presidente y amplias mayorías en el Congreso, sumado a la cláusula de no reelección como un elemento que favoreció el dominio presidencial en la carrera política de los representantes populares.

Se piensa que la Constitución de 1917 es una Constitución altamente presidencialista, sobre todo porque los constituyentes del 17 trataron de evitar la inestabilidad generada por la Constitución de 1857 al otorgar demasiado poder al Congreso. No obstante, se puede argumentar que el talante presidencialista no deviene sólo de las intenciones de los constituyentes, pues ya Porfirio Díaz se había encargado de centralizar suficientemente el poder y lo único que los constitucionalistas rechazaban de la naturaleza autoritaria del porfirismo fue la reelección presidencial, de ahí que una de las banderas de la Revolución fuera la no reelección presidencial (posteriormente trasladada al resto de los cargos de representación popular), además de las reformas sociales integradas por los distintos grupos en lucha (Weldon, 2002; Nacif, 1997).

El Congreso surge como un actor importante durante la presidencia de Madero (1911-1913). De acuerdo con Weldon (2002), la centralización del poder presidencial no se daría sino hasta 1940, con el reforzamiento del sistema de partido casi único; hasta entonces el Congreso tenía un papel más activo y muchas veces contrario a los designios del presidente en turno. Con Madero, el Congreso no tenía una mayoría favorable. Existía un grupo de antimaderistas que se oponía a sus reformas de tinte social por considerarlas graduales: de ahí que el Congreso a finales de

1912 iniciara la discusión referida a la reforma agraria y el reparto de tierras, postura a la que se oponía el presidente Madero.

No pasaría mucho tiempo antes de que Madero fuera derrocado y asesinado por un golpe militar encabezado por Huerta y en alguna medida por algunos miembros del Senado (Weldon, 2002). A la toma de poder de Huerta, la Cámara de Diputados, contraria al golpe de Estado, intentó enjuiciar al golpista, y antes de que ocurriera tal cosa, Huerta decide disolver al Congreso para luego convocar a nuevas elecciones en octubre de 1913.<sup>5</sup>

Aún después de la Constitución de 1917 y hasta 1935, el Congreso desafiaba la autoridad presidencial al enfrentar a diversos grupos que formaban mayorías opositoras. Por ejemplo, Venustiano Carranza (1917-1920) no contó con mayorías confiables en el Congreso, razón por la cual sólo 35% de sus proyectos de ley fueron aprobados. El presidente De la Huerta (1920) sólo logra la aprobación de menos de 14% de sus proyectos de ley (véase Cuadro 2).

Por su parte, el presidente Obregón (1920-1924) enfrentó una dura oposición encabezada por el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), que se opone al 80% de las iniciativas emanadas del presidente; de hecho, el PLC intentó modificar la Constitución para conformar un sistema parlamentario, sin embargo, esta iniciativa no tuvo eco dado que los grupos que apoyaban a Obregón (el Partido Laborista) se hicieron de las comisiones que evaluarían la iniciativa, quedando pospuesta definitivamente (Weldon, 2002).

Esta situación trajo una constante oposición al presidente, al grado de retener y modificar el presupuesto de 1921; en contrapartida, Obregón solicita “poderes extraordinarios de decreto” para evitar la discusión del Congreso, al grado de que el proyecto de presupuesto de 1924 nunca fue presentado a las cámaras.<sup>6</sup>

Parte de la ríspida relación entre el Ejecutivo y el Legislativo de la época posrevolucionaria se debía a dos razones, de acuerdo con Nacif (2001):

<sup>5</sup> Medida no contemplada por la Constitución de 1917, por lo que ambas cámaras deciden autodisolverse.

<sup>6</sup> Se debe recordar que hasta 1986 el Congreso se reunía tan sólo una vez al año (del primero de septiembre al 31 de diciembre), por lo que muchos años la función de legislar no fue una labor cotidiana: únicamente entraba en funciones para el análisis del informe presidencial y la aprobación del paquete hacendario y presupuestal (Arteaga, 1994).

por un lado, a la ausencia de partidos nacionales, y con ello la formación de un sistema de partidos fuertes: de hecho la integración plural del Congreso estaba conformada por cuatro partidos no unificados: el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), el Partido Nacional Cooperativista (PNC), el Partido Laborista Mexicano (PLM) y el Partido Nacional Agrarista (PNA). Dichos grupos carecían de unión en la medida en que dependían del patronazgo presidencial, y una vez que terminara la administración o se les retirara el favor, éstos tendían a desaparecer o a perder influencia. Por otro lado, las instituciones electorales del Constituyente de 1917 favorecieron las clientelas políticas locales dado que el sistema de mayoría relativa y circunscripciones uninominales, así como la posibilidad de postulación de ciudadanos sin partido, incentivó la proliferación de liderazgos y partidos locales. Ambos elementos dificultaron la formación de partidos nacionales unificados capaces de conformar proyectos comunes y con ello coaliciones duraderas y leales al gobierno.

Durante la presidencia de Plutarco Elías Calles (1924-1928), a pesar de tener el apoyo de la primera minoría (PLC); cerca de 40% de los proyectos de ley del presidente fueron rechazados por los grupos opositores leales al general Obregón, integrados en el PLM<sup>7</sup> (no obstante que sus antecesores tenían una tasa de aprobación de entre 18 y 23%). Estas circunstancias llevaron a Calles a realizar una serie de modificaciones legales que iniciarían el proceso de centralización del poder en manos del Ejecutivo; por ejemplo, en 1928 las municipalidades del Distrito Federal fueron abolidas y reemplazadas por delegaciones, cuyos integrantes eran designados por el gobernante del Distrito Federal que a su vez era designado directamente por el presidente de la República. Otra reforma fue la designación de los jueces de la Suprema Corte de Justicia, ahora propuestos por el presidente y ratificados por el Senado; al mismo tiempo se centraliza el proceso de presupuesto en la presidencia, además de reducir el tamaño de la Cámara de Diputados (Weldon, 2002) (véase Cuadro 1).

Pero sin lugar a dudas una de las acciones que contribuirían al fortalecimiento del Ejecutivo sobre el Legislativo fue la formación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, cuyo líder, el ex presidente Ca-

<sup>7</sup> Una derrota legislativa de Calles fue la aprobación en 1928 de la reelección consecutiva del presidente de la República, de la que Obregón se valdría para asumir el poder en 1929; sin embargo, éste fue asesinado y reemplazado por tres hombres que terminarían el sexenio del general: Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez.

lles, convirtió en instrumento efectivo para el control de los presidentes emergentes que sustituyeron a Obregón durante el sexenio de 1929 a 1935;<sup>8</sup> por otra parte, el partido desde su primera participación en elecciones legislativas de 1930 obtuvo amplias mayorías en ambas cámaras leales a la dirigencia del partido encabezada por Calles.

Para Nacif la formación del PNR sirvió únicamente “como mecanismo para regular la lucha por la presidencia [...] para contener la efervescencia política y la formación de coaliciones que se conformaban con motivo de la sucesión presidencial” (Nacif, 2001:16), esto evitó que las lealtades se desplazaran hacia los contendientes por la presidencia.

El control del jefe máximo sobre los miembros del Congreso favoreció la aceptación de reformas que contribuirían a la generación del sistema presidencial mexicano; la derogación de la reforma obregonista en torno a la reelección consecutiva por la original no reelección del Constituyente del 17 y la ampliación del periodo presidencial de cuatro a seis años,<sup>9</sup> así como la no reelección aplicada al total de los cargos de representación popular en 1933 (artículos 83, 84 y 85 de la Constitución).

Dichas reformas abonarían a la centralidad del poder dado que no sólo se evitaba la inestabilidad generada por la supremacía presidencial, sino que la reforma antirreleccionista constituyó la clave para ejercer mayor influencia y pleno control sobre las carreras políticas de los legisladores en la medida en que se eliminaron los partidos locales, se garantizó el triunfo de candidatos de parte del PNR (ya sea por fraude o mediante la autocalificación, donde la mayoría en el Congreso conformaba el colegio electoral), además del uso de la expulsión del partido como método para disciplinar a los miembros del Congreso (Weldon, 2002).

Uno de los resultados más inmediatos de la reforma fue la tasa de éxito legislativo, así como el traslado de la función legislativa en manos del presidente (véase Cuadro 2): de 1928 a 1934 la tasa de éxito legislativo favoreció al Ejecutivo con porcentajes que iban del 76 al 92% del total de iniciativas aprobadas, cifra que es aún más notable si se toma en cuenta

<sup>8</sup> Para Weldon (2002), los presidentes del llamado “maximato” fueron removidos y colocados debido al control que Calles ejercía no sólo en los presidentes, sino sobre todo entre los miembros del Congreso, valiéndose de métodos como la expulsión de los miembros del partido.

<sup>9</sup> Con ello se pospone la elección política y se limita el poder presidencial saliente sobre los integrantes del Congreso.

la proporción de iniciativas originadas por el Ejecutivo respecto al Legislativo que en ese mismo periodo pasó del 60 al 86% del total, a pesar de que en esos años el PNR dominó la mayoría en el Congreso; es decir, el proceso de subordinación de la dirigencia del partido a los designios de la presidencia estaba dando resultados (Nacif, 2001).

#### LA FORMACIÓN DEL GOBIERNO UNIFICADO

El PNR nació como una gran coalición que aglutinó a los diversos caciques locales, al mismo tiempo que fungió como el instrumento institucional de la formación del Estado-nación. La centralización con la que funcionaba el PNR era evidente, por lo que la tarea del general Cárdenas fue trasladar dicha centralización hacia el poder presidencial (Rossell, 2000). A pesar de que los partidos políticos durante la época resultaban ser efímeros por su adscripción al liderazgo de los distintos candidatos presidenciales, dos grupos sociales fueron permanentes y hasta influyentes en la política nacional: los obreros y los campesinos. Ambos, emergentes de la lucha revolucionaria, continuaron su lucha de forma institucional en el Congreso a través del PLM y el PNA, sin embargo, esta forma de organización no era funcional a los fines del presidencialismo dado que la frecuente negociación con las organizaciones partidista desgastaba el poder del presidente. De esta manera, el periodo cardenista se caracterizó por la corporativización de los diversos grupos sociales. Para el caso de los obreros, se estableció la sindicalización obligatoria y la dependencia financiera del Estado; es decir, los sindicatos no vivían de las cuotas de sus agremiados sino de las contribuciones anuales adjudicadas por el presupuesto gubernamental. La asociación del Estado con los campesinos se dio en torno al reparto de tierras mediante la organización corporativa de las asociaciones campesinas estableciendo un sistema de lealtades controladas desde la cúpula partidista del PNR, que con la filiación corporativa pasa a convertirse en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), situación que consolida la formación del partido hegemónico.

El surgimiento del partido hegemónico es importante dado que ofrece los mecanismos de control sobre el Legislativo en la medida en que, por un lado, la cláusula de no reelección en conjunto con las listas cerradas de candidatos generaron una disciplina vertical debido al manejo centralizado de las candidaturas en manos del presidente, y por otro, la autoca-

lificación de parte de la mayoría en el Congreso, integrado en colegio electoral, favoreció el control de los procesos electorales y eliminó la competitividad.

La dirección del partido en manos del presidente fue un aspecto inminente para la unificación del poder. Luego de la expulsión del país del jefe máximo Calles tras los conflictos con el presidente Cárdenas, el control del partido y por tanto del Congreso es trasladado al jefe del Ejecutivo en la medida en que el éxito legislativo del presidente Cárdenas llegó a niveles cercanos al 100%, lo que dio inicio al periodo del hiperpresidencialismo (Molinar y Weldon, 2009), donde el presidente no sólo controlaba las mayorías en las cámaras sino que la actividad legislativa literalmente se trasladó al Ejecutivo. Según Schettino (2007), el periodo cardenista se caracteriza por sentar las bases del presidencialismo y por la formación del partido corporativo con una base ideológica nacionalista y revolucionaria.

Así como el PNR estableció los mecanismos de integración de las distintas camarillas revolucionarias, la transformación del PNR en PRM (Partido de la Revolución Mexicana en 1938), significó el desplazamiento de las camarillas políticas por la sectorización del partido, afianzando a los grupos campesino, obreros y de empresarios,<sup>10</sup> así como al Ejército<sup>11</sup> (Béjar, 2004). Esta tendencia se tradujo en la distribución de escaños entre los miembros de los cuatro sectores a modo de ratificar la alianza con el régimen apoyando las políticas de expropiación del latifundio para efectos del reparto agrario,<sup>12</sup> así como la nacionalización de los recursos naturales en los que se incluía la industria del petróleo, encabezada por el jefe del Ejecutivo (Reforma de los artículos 27, 49 y 123, Cuadro 1).

Pese a que el gobierno de Cárdenas sienta las bases del partido hegemónico, la institucionalización del mismo se afianza poco tiempo después con el cambio del PRM en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en

<sup>10</sup> La corporativización se extendió a los empresarios en la medida en que estaban obligados a integrarse a cámaras industriales y de comercio.

<sup>11</sup> A pesar de que el Ejército es inicialmente corporativizado al partido, no pasaría mucho tiempo antes de que el propio PRM decidiera descorporativizarlo, dándole al partido el afianzamiento del poder civil sobre el militar.

<sup>12</sup> No obstante que la reforma agraria era una de las banderas de la lucha revolucionaria, de 1916 a 1934 se repartieron en promedio poco más de 400 000 hectáreas. Durante la administración de Cárdenas se llegaron a repartir hasta cinco millones de hectáreas de 1935 a 1937 (Schettino, 2007).

1946. El proceso de consolidación institucional –que abarca las administraciones de Manuel Ávila Camacho y Miguel Alemán Valdés– implicó el robustecimiento del poder civil sobre el Ejército, al eliminar al sector militar del PRM en 1940. Además, se da la intervención del Estado en el proceso de desarrollo económico del país (a través de la industria y no del campo) y la reforma política (primera reforma después de la ley de 1918). Esta última implicó la centralización del proceso electoral bajo el control del gobierno federal, que adquiría las funciones de los gobiernos locales en términos de la confección del padrón electoral, la definición de los distritos, el cómputo de los votos y la designación de los funcionarios de casilla, así como el registro obligatorio de partidos nacionales, eliminando a los partidos estatales, bajo el control de la Secretaría de Gobernación sobre el registro legal de los partidos políticos (Puga *et al.*, 1989:52-53).

Dichas reformas plantearon la necesidad de transformar al PRM de “partido de los trabajadores” en un partido multiclassista con una ambigua ideología. La transformación del partido tuvo dos efectos: restarle poder a la acción de los sectores, subordinándolos a la directiva del partido –primero, integrando la afiliación individual a la corporativa; y segundo, trasladando los mecanismos de selección de candidatos de las propuestas de los sectores a la burocracia partidista, integrada por los comités distritales, municipales y estatales–. La segunda tendencia de transformación se dio con el desplazamiento de las organizaciones obreras y campesinas respecto a los candidatos de elección popular así como de los cargos administrativos, beneficiando al sector popular conformado por civiles egresados de las universidades.

#### EL LARGO PROCESO DE APERTURA POLÍTICA

Durante las próximas dos décadas posteriores a las reformas de 1946, las facultades legislativas adquiridas por los ejecutivos en turno giraron en torno al crecimiento económico (mediante la protección de la empresa nacional) y a la consolidación de la seguridad social (por ejemplo, la creación del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, ISSSTE, o la amplitud de atribuciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS, más allá de la salud). El país se embarcaba en un proceso de modernización cuyo efecto inmediato fue el descontento social por la limitada acción política basada en el monopartidismo y en elecciones

que irrelevantemente ratificaban la legitimidad del partido oficial. Tres son los eventos que Béjar Algazi (2004:22) señala como los responsables del inicio de la apertura del régimen hacia el largo proceso de formación de un sistema de partidos: el descontento político agravado por la huelga ferroviaria, precedida por múltiples conflictos sindicales; la negativa del Partido Acción Nacional a integrarse a la Cámara de Diputados debido a las irregularidades de los comicios de 1958; finalmente, la crítica externa de parte del Congreso norteamericano a la naturaleza autoritaria del régimen, que se oponía a la pluralidad y a la disidencia de sus instituciones.

Tales críticas dieron como resultado la propuesta de reforma electoral del Ejecutivo destinada a fortalecer a las minorías en las legislaturas sin llegar a ser un sistema proporcional, dado que prevalecía la idea de homogeneidad social y predominio de la mayoría. Es por ello que la reforma de 1963 (que modifica los artículos 54 y 63 constitucionales) asignaba cinco curules en la Cámara de Diputados al partido que lograra reunir por lo menos 2.5% de la votación nacional más un escaño extra por cada .5% hasta llegar a un máximo de 10%, con la limitante de que aquel partido que obtuviera 20 puntos por mayoría relativa no tendría derecho a obtener asientos por este sistema (Béjar, 2004:24). Si bien la reforma política abre la posibilidad de la participación de la oposición en el campo electoral y en especial contribuyó a la “pluralidad” de una de las cámaras, este tipo de arreglos evitó la competencia abierta al régimen, que buscaba amoldar las reglas al desempeño del propio sistema.

Béjar Algazi (2004) ilustra el desempeño de la labor legislativa de la época en el lapso de 1964 a 1978. Según la autora, el periodo se caracteriza por la hegemonía del Ejecutivo sobre el Legislativo en términos de producción legislativa, sobre todo en los sexenio de Luis Echeverría y López Portillo, cuyo promedio oscilaba alrededor del 75% del total de iniciativas introducidas al Congreso, mismas que eran aprobadas en su mayoría sin discusión alguna.<sup>13</sup>

Otra característica del periodo fue el “menosprecio” por las propuestas originadas en la oposición, sobre todo del Partido Acción Nacional,

<sup>13</sup> Fue en esa época cuando se modifica mucho de la práctica parlamentaria, por ejemplo, se dispensa la segunda lectura o se omite la discusión en tribuna. Otra práctica del Ejecutivo fue enviar un gran volumen de iniciativas casi al término del periodo ordinario, evitando con ello el análisis o la discusión de las mismas. También es en ese periodo cuando se inicia la práctica de convocar a periodos extraordinarios de parte del Ejecutivo como una forma emergente de discutir la producción del mismo.

que a lo largo del periodo mencionado fue el que presentó el mayor número de iniciativas, aun por encima del partido oficial: 52% en promedio. No obstante, el éxito de las mismas era prácticamente nulo en contrapartida a las presentadas por el Ejecutivo, cuyo nivel de éxito fue cercano al cien por ciento.

Se debe mencionar también que el desempeño legislativo se relacionó directamente con la actividad administrativa del Ejecutivo; es decir, la mayoría de las iniciativas correspondían a cuestiones periódicas, como el presupuesto o las finanzas del país, lo que se tradujo en el retraimiento del partido oficial de la práctica legislativa: pocas fueron las iniciativas propuestas (24% en promedio), de las cuales sólo una pequeña porción llegó a ser dictaminada y aprobada. Es decir, ni el partido en el gobierno ejerció la función legislativa correspondiente, la cual se trasladó casi en su totalidad al Ejecutivo.

No obstante que la reforma de 1963 elevó el número de los integrantes de los partidos de oposición, que pasaron de ocupar seis asientos en promedio a 35, esto no significó cambio alguno en la práctica parlamentaria y menos aún redituó a favor del equilibrio de poderes; por el contrario, Béjar Algazi (2004) documenta que parte de la lealtad o incluso de la subordinación a los designios del sistema de dos de los partidos de oposición (el Partido Popular Socialista, PPS, y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, PARM) fue la adjudicación de curules aún sin haber obtenido el mínimo de votos nacionales requeridos para el reparto de los diputados de partido.<sup>14</sup>

Esta aparente “pluralidad” no sólo sometió a los integrantes de la oposición sino que eliminó todo incentivo para que los miembros de los partidos opositores tomaran un papel más activo en las labores parlamentarias. Por ejemplo, con excepción del PAN, ni el PARM ni el PPS, sobre todo el primero, se integraron al trabajo legislativo; según los datos de la época, de 1964 a 1978 el PARM introdujo sólo cuatro iniciativas, mientras que el PPS, un poco más productivo, introdujo 30 proyectos de ley: la diferencia es abrumadora si se compara con los proyectos del partido más

<sup>14</sup> La autora menciona que a pesar de que ninguno de los dos partidos llegaba a obtener el 1% de las votaciones nacionales, la Secretaría de Gobernación asignaba 5% al PPS (10 escaños) y 2.5% al PARM (cinco curules). En el caso del PAN, la asignación de 20 escaños se hizo independientemente de si el partido obtenía o no un mayor número de votos.

productivo, el PAN, con 83 iniciativas (Cuadro 3). El desinterés de parte de estos partidos no sólo fue producto de la subordinación hacia el Ejecutivo, sino que el éxito era prácticamente nulo, si se toma en cuenta que la abrumadora mayoría del partido oficial no sólo funcionaba como sancionador de los proyectos del Ejecutivo, sino como una barrera al trabajo legislativo de la oposición, donde las iniciativas no sólo eran rechazadas sino que ni siquiera eran dictaminadas en las comisiones, cuya mayoría estaba compuesta por los miembros del partido oficial.

La falta de interés del trabajo legislativo de la oposición no fue el único demérito del Congreso, éste también se tradujo en la incapacidad del mismo para ejercer su función de vigilante de la acción gubernamental. El costo de esta incapacidad fue una época de graves crisis económicas y excesivo endeudamiento, lo que provocó el desequilibrio de las finanzas públicas y el abrumador incremento de los índices de inflación, nunca antes padecidos.

Las fricciones económicas tuvieron que ser paleadas con soluciones políticas. El descontento social generado por la grave crisis inflacionaria fue recompensada primero con la reforma de 1977 y luego con la de 1986; en la primera se incorpora el principio de representación proporcional ampliando el número de diputados de partido a cien, y se integra al Partido Comunista (PC) y al Partido Demócrata Mexicano (PDM, partido sinarquista) a la lucha electoral (Schettino, 2007). Al mismo tiempo, se habilita a la Cámara de Diputados como mecanismo supervisor de la actividad gubernamental (único revisor de la cuenta pública y de la aprobación del Presupuesto de Egresos), mientras que el Senado adquiere el papel de fiscalizador de la política exterior del país. En el mismo sentido, se faculta al Congreso para formar comisiones especiales de investigación que vigilen el funcionamiento de empresas descentralizadas y de participación estatal; no obstante el avance en este rubro, la ley establecía que los resultados debían ser comunicados al Ejecutivo, que a su vez determinaría las medidas administrativas y de responsabilidad correspondientes (Béjar, 2004:173). En el mismo paquete de reformas, se faculta al Congreso a expedir su propia ley para regular su estructura y funcionamiento interno (ley inexistente hasta 1979). Finalmente, el paquete de reformas incorpora la figura del referéndum e iniciativa popular para el Distrito Federal ante la carencia de un congreso propio.

Será en las elecciones de 1981 cuando se ponga en práctica la reforma de 1977, donde el panorama político no sufre mayores descalabros, ya que se mantiene la mayoría priísta aunque con índices más reducidos (pasó de 83% de curules a 75% de asientos en la Cámara de Diputados, donde surtiría efecto la reforma; no así en la de Senadores, donde aún no existía cabida para la oposición). Es decir, se mantenían las mayorías necesarias para gobernar sin ninguna restricción. A pesar de esto, se debe mencionar que las críticas y el descontento social dieron la pauta para el inicio de la alternancia en algunas ciudades importantes del país a manos del PAN.<sup>15</sup> Al mismo tiempo, el régimen sufriría la ruptura de la élite gobernante con la salida de un destacado grupo de priístas vinculados al grupo de Echeverría por la disputa de la candidatura presidencial (disputas que no se habían presentado desde 1934).

La respuesta del gobierno a una probable crisis política fue el inicio de una época de “reformismo autoritario” que garantizara el control sobre las elecciones (Lujambio, 1995); esto ocurrió en las subsecuentes reformas de 1991, 1993 y 1994, cuya función fue certificar los triunfos del partido oficial. Por ejemplo, la reforma de 1986 abrió la posibilidad de presentar candidaturas comunes, sin embargo, el aumento de diputados de representación proporcional a 200 le dio la posibilidad al partido en el gobierno de obtener asientos por esta fórmula (se debe recordar que la ley de 1977 omitía al partido mayoritario de este beneficio). Este nuevo esquema de reparto denominado “cláusula de gobernabilidad” sostenía que en caso de que ningún partido obtuviese la mayoría absoluta (50% más uno) se le asignaría al partido de mayor número de votos curules de representación proporcional adicionales que sumaran la mayoría absoluta de escaños en la cámara. El cálculo del gobierno federal fue oportuno, dado que las elecciones de 1988, las más competidas de la historia del país, le dieron al partido del presidente el 52% de las curules de la Cámara de Diputados; es decir, por primera vez en mucho tiempo, perdía la mayoría calificada y conservaba la mayoría absoluta, gracias a la reforma implementada por Miguel de la Madrid.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Desde 1986 el PAN gobernaba tres importantes ciudades: Ensenada, Ciudad Juárez y León, y no pasaría mucho tiempo antes de que este partido gobernara los estados de dichos municipios: Baja California, Chihuahua y Guanajuato.

<sup>16</sup> Pese a la “apertura” política iniciada en 1963, los grupos opositores nunca habían tenido acceso real a la representación: en 1963 apenas ocuparon 4.7% de los asientos en

PLURALIDAD POLÍTICA Y CAMBIO INSTITUCIONAL  
DEL CONGRESO MEXICANO

Desde 1988 el sistema político mexicano empezó a padecer los estragos de la desconfianza electoral y las transformaciones que apuntaban hacia la descentralización del poder. Los resultados electorales de ese año mostraron que el sistema político, hasta entonces fundado en un partido casi único, había llegado a su límite en cuanto a su forma de articular la representación. Se abrió así un periodo en donde la competencia electoral sería un elemento primordial en la lucha por el poder.

Este proceso de cambio, a veces gradual, a veces súbito, se prolongó a los años noventa. Durante este tiempo disminuyó la capacidad de iniciativa e intervención política del Estado y de la autoridad presidencial, gracias al diseño y establecimiento de estructuras electorales en proceso de formación. Por lo que la histórica hegemonía del Partido Revolucionario Institucional empezaba a desmantelarse, por el nivel de competencia que iba adquiriendo el sistema de partidos, así como por el fortalecimiento de la organización autónoma entre amplios grupos sociales. La pluralidad social propició la diversidad política y una vitalidad sin precedentes de la participación electoral y de la competencia por el voto.

Durante la década de 1990 se llevaron a cabo importantes reformas electorales. Podemos afirmar que durante ese periodo, las primeras cuatro reformas formaron parte del diseño electoral como el proceso de transformación por el cual las organizaciones adquieren valor y estabilidad (Goodin, 2003),<sup>17</sup> dado que las instituciones dan soluciones a controversias que se resuelven en los espacios de la política. Es así como las primeras reformas (1989, 1993, 1994 y 1996) fueron implementadas

---

la Cámara Baja, la reforma electoral de 1977-1978 incrementó las curules obtenidas por la oposición a 17%, y arriba del 25% en promedio de 1979 a 1987. No será sino hasta 1988 cuando la oposición obtiene un histórico 48% (pese a la cláusula de gobernabilidad impuesta por la reforma de 1986) (Valencia, 2005).

<sup>17</sup> Para Goodin (2003), el proceso de transformación institucional mediante el diseño se puede producir por diversas razones: por accidente, es decir, el cambio ocurre por contingencia o por puro azar; por evolución, se refiere a las transformaciones en las que ocurren cambios selectivos normalmente de naturaleza competitiva que determinan la supervivencia institucional, en lo referente a su durabilidad; finalmente, las transformaciones suceden por intención, mediante una intervención deliberada, por parte de agentes dotados de mecanismos de decisión interna para determinar planes de acción.

para hacer de los procesos electorales, así como de las instituciones encargadas de organizarlos, verdaderos creadores del cambio político.

La reforma electoral de 1989 hace posible la creación de una autoridad electoral semiindependiente del gobierno,<sup>18</sup> encargada de organizar las elecciones (se crea en 1990 el Instituto Federal Electoral, IFE), se emite la credencial para votar con fotografía, al tiempo que se prohíben las coaliciones electorales. Por su parte, la reforma de 1993 esclarece los términos financieros de la competencia electoral al crearse una normativa sobre financiamiento privado. La reforma de 1994 da un paso a la autonomía del IFE respecto a la designación de los consejeros electorales que corre a cargo de la Cámara de Diputados. Éste es el primer paso a la autonomía plena dado que la reforma de 1996 establece que el presidente del IFE deja de ser el secretario de Gobernación (a su vez designado por el presidente de la República). Ahora esta atribución pasaría a manos de los partidos políticos en la Cámara de Diputados. Al mismo tiempo se establece un nuevo sistema de medios de impugnación dado que el Tribunal Electoral –órgano especializado que conoce de impugnaciones y valida los resultados electorales– pasa a formar parte del poder Judicial, lo que extendió el control del Tribunal Electoral a todas las autoridades electorales, tanto federales como regionales. Esta reforma dio paso a nuevas reglas de competencia y equidad entre los partidos: se incrementó el porcentaje del umbral electoral de 1.5% a 2%; se aumentó el monto del financiamiento público (en casi 600%), y con ello, una mayor equidad en la distribución. Al tiempo que se ajustaron las fórmulas de representación en el Congreso, se estableció un techo de sobrerrepresentación del 8%, mientras que en la Cámara de Senadores se inyectó mayor pluralismo a la asamblea mediante la elección adicional de senadores por el principio de representación proporcional, aumentando el número de senadores, que pasó de 64 a 128 (Becerra, Salazar y Woldenberg, 1997).

La introducción de los cambios institucionales mejoró el nivel de ganancia electoral de los partidos distintos al PRI (Gráficas 1 y 2). Mientras

<sup>18</sup> La autoridad electoral hasta entonces es semiindependiente porque hasta 1995 el ciudadano presidente encargado de la dirección del instituto es el mismo secretario de Gobernación, totalmente dependiente del Ejecutivo; no es sino hasta 1996 cuando el presidente del IFE es designado por votación en la Cámara de Diputados. Como el IFE es un órgano colegiado, los consejeros que acompañan al consejero presidente son designados por la misma Cámara Baja pero desde 1994.

que en la Cámara de Diputados la mejora fue notable a partir de 1994, en la de Senadores no fue sino con la reforma de 1996 cuando las condiciones de representación mejoraron para los partidos distintos al PRI. Por ejemplo, Acción Nacional de 1991 a 1997 incrementó alrededor de 8 y 24 puntos porcentuales su rango de representación en la Cámara de Diputados y Senadores, respectivamente. El PRD, durante ese mismo periodo, pasó de ocupar el 8.2% de los asientos al 25% en la Cámara de Diputados, y de 6.25% a 12.5% en la de Senadores. En cambio, el PRI disminuyó sus posiciones en 17 puntos porcentuales en la Cámara Baja y casi 38 puntos en la Cámara Alta. No obstante, la caída sistemática del Revolucionario Institucional ha sido paulatina, al grado de que hasta 1997, pese a perder la mayoría en la Cámara de Diputados, conservó la de Senadores con 60% del total, al obtener 77 posiciones de las 128 destinadas a la representación federal. Estas mismas reformas prepararon el escenario, primero del gobierno dividido, y luego de la alternancia, donde si bien el Partido Revolucionario Institucional ha pasado a las filas de la oposición a partir de la alternancia presidencial en el año 2000, la pérdida de posiciones no fue tan estrepitosa como podría esperarse.

Así como el monopartidismo limitó la práctica parlamentaria, el pluralismo estableció nuevas fórmulas legislativas. Una de las primeras tareas de los grupos parlamentarios de los partidos de oposición cuando éstos vieron incrementada su dotación de curules, por lo menos en la Cámara de Diputados (no así en la de Senadores donde todavía se mantiene dicha institución), fue despojar al PRI del monopolio de la organización legislativa y transferir dichos poderes a una comisión multipartidista conocida como Régimen Interno y Concertación Política, órgano creado en la LV Legislatura (1991-1994), integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la cámara. De esta forma la oposición tuvo ventajas y prerrogativas antes otorgadas al PRI; por ejemplo, se abrió la agenda de asuntos legislativos y se llevaron a debate y votación en el pleno iniciativas que en el pasado el PRI había bloqueado, como las reformas a la Ley Orgánica del Congreso.

Ante el reclamo de los actores políticos por llevar a cabo una reforma integral, el poder Legislativo se dio a la tarea de llevar a cabo la reforma a la norma que regula la estructura y el funcionamiento del Congreso. El proceso de adecuación de la normatividad que rige al Congreso ha sido casi estático y lento. Muestra de ello es el Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General que tiene sus antecedentes en el texto expe-

dido en 1897, mismo que se modifica en 1916 y llega hasta nosotros con las disposiciones que el mismo ordenamiento establecía en 1934. De ahí en adelante éste sufre ligeras modificaciones (11) en 1940, 1963, 1966, 1975 y 1981.<sup>19</sup>

En tanto, la Ley Orgánica del Congreso, que regía en forma general la organización y funcionamiento del poder Legislativo hasta 1994, se remonta al año de 1979 como consecuencia de la reforma política puesta en marcha dos años atrás.<sup>20</sup> En ella, se modifica el artículo 70 constitucional a fin de dotar al poder Legislativo de una mayor “autonomía”, mediante el recurso de facultarlo para la emisión de su propio reglamento.

Sin embargo, la facultad que había adquirido el poder Legislativo en ese momento no fue utilizada sino hasta 15 años después, y cinco años más tarde con la reforma de 1999. La urgencia se dio en primer lugar por las numerosas mutaciones constitucionales acumuladas en el curso de los años y de su desempeño, y en segundo lugar, por la existencia de un nuevo equilibrio de fuerzas en la composición de las cámaras federales desde 1988.

Fruto de la composición plural de la Cámara Baja, en la LVII Legislatura (1997-2000) se dictaminaron 13 iniciativas para reformar la Ley Orgánica del Congreso; dicha reforma contempló modificaciones a las normas que regulan las actividades del pleno y de los órganos y servicios de carácter técnico y administrativo. Otro cambio significativo fue la creación de la Junta de Coordinación Política, que es un órgano colegiado integrado por los coordinadores de cada grupo parlamentario cuyas decisiones se toman mediante el sistema de voto ponderado, donde cada coordinador representa tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario. El coordinador del grupo es el que cuenta con mayoría en la cámara durante toda la legislatura; si ningún grupo tiene la mayoría, la responsabilidad de presidir la Junta se encomienda a cada uno de los

<sup>19</sup> Después de la expedición de la Ley Orgánica del Congreso en 1979 hasta 1989, 35 modificaciones fueron propuestas para reformar el Reglamento interno y no es sino hasta 1994 cuando dicho ordenamiento sufre por primera vez ligeras modificaciones; posteriormente, en 1999, se da una segunda modificación.

<sup>20</sup> A pesar de que la ley fue un tanto innovadora para ese momento, su rigidez frente a los cambios producidos en recientes años la han convertido en una ley traspasada por las circunstancias de cambio político que desde 1986 ha venido sufriendo el país. Los intentos por actualizarla se han dado desde los partidos de la oposición pues desde su expedición se han recibido 18 peticiones de reforma de las cuales sólo dos han sido atendidas: en 1992 y en 1994, cuando se publica la “nueva Ley”.

coordinadores por orden decreciente al número de curules que detenten con una duración de un año.

Las facultades que tiene este órgano son las de impulsar los acuerdos entre los distintos grupos parlamentarios, promover la integración de las comisiones, presentar al pleno para su aprobación el anteproyecto de presupuesto anual de la cámara, asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios.

Otra instancia de organización interna de reciente creación es la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, integrada por los miembros de la Junta de Coordinación Política y el presidente de la Mesa Directiva. Las atribuciones de este órgano son el establecimiento del programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo y la integración básica del orden del día de cada sesión, proponer al Pleno el proyecto de Estatuto de la Secretaría General, las secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, impulsar el servicio civil de carrera, el trabajo en comisiones y someter al pleno los nombramientos de secretario general y contralor de la cámara.

Un cambio significativo para la práctica parlamentaria fue la composición de las comisiones: no es sino hasta la LVI Legislatura (1994-1997) cuando los partidos de oposición integran las comisiones de acuerdo a su representación en las cámaras. De esta forma, la regla de proporcionalidad en comisiones garantiza a la mayoría gobernante el control sobre la toma de decisiones, a la vez que permite a las minorías participar ampliamente. Sobre todo porque las comisiones abren la oportunidad de revisar y corregir iniciativas que los partidos políticos y el poder Ejecutivo regularmente aprovechan porque una comisión es un espacio para la negociación de acuerdos sobre iniciativas en curso con los partidos de oposición.

Como se observa, la pluralidad de ambas cámaras, y sobre todo de la Cámara Baja, planteó una serie de interrogantes en torno a la gobernabilidad, organización y funcionamiento del Congreso. En un principio, lo importante era ganar espacios en el espectro electoral, después se habla del sistema de votación interno donde el sistema mayoritario del partido en el poder se excluye por el de la concertación y las coaliciones entre fracciones parlamentarias. Finalmente, y ése es un debate actual, se implementan mecanismos para el mejor funcionamiento del recinto en cuanto apoyo técnico, financiero y humano.

En cuanto a la producción legislativa, se observan cambios importantes: en principio, los partidos de oposición se vieron incentivados por las ganancias electorales al grado de que la producción legislativa originada en esos partidos se incrementó de forma inusitada; lo mismo sucedió con las iniciativas de oposición aprobadas por primera vez (Cuadro 4). Al mismo tiempo, el Ejecutivo disminuyó considerablemente su producción limitándose a asuntos propios, como el presupuesto o la hacienda pública, además de que por primera vez los legisladores intervienen en las finanzas públicas, modificando e interviniendo en los proyectos enviados por el Ejecutivo. Finalmente, tanto el Senado como el partido oficial fueron dos de los actores centrales en la negociación de la legislación aprobada por el Congreso. El presidente había dejado de ser el gran promotor de las políticas para trasladarse a los grupos parlamentarios.

En consecuencia, si analizamos la integración de la cámara en los últimos años y la producción legislativa por órgano, tenemos que los cambios se produjeron desde la LIV Legislatura (1988-1991), con una composición del 48% de partidos de oposición; la Cámara de Diputados presentó el 71.20% del total de las iniciativas presentadas al Congreso; en contraste, el Ejecutivo es el autor del 22.18% de proyectos legislativos. En tanto, para la LV Legislatura (1991-1994), con una presencia más reducida de la oposición (36.1%), el número de iniciativas se reduce a 53% para la Cámara de Diputados, 16% para la de Senadores (aumentando 10 puntos) y 30.67% para el Ejecutivo (aumentando 18 puntos), lo que indica que este último hizo uso del Senado para presentar sus iniciativas, pues de acuerdo a las memorias oficiales, la Cámara de Senadores presenta sus iniciativas que tienen como origen el Ejecutivo sin excepción. En la LVI Legislatura (1994-1997), con una composición del 40% de partidos de oposición, su situación no mejora mucho pues aunque continúa registrando el mayor número de iniciativas presentadas frente al Ejecutivo y el Senado, éstas no son comparables con las de la LIV Legislatura, ya que la Cámara de Diputados registra un total de 50.45%, el Senado 9.45% y el Ejecutivo mejora su posición con 39.2% del total, donde la tendencia para la Cámara de Diputados es hacia la baja, en tanto que para el Ejecutivo las perspectivas a su favor van en aumento. Estos índices nos demuestran que la producción legislativa de los diputados se incrementa cuando el Ejecutivo tiene menor control sobre el Congreso, es decir, cuando la composición de la cámara no favorece a su partido.

Sin embargo, estas cifras no omiten la participación de los legisladores en la presentación de otras iniciativas, que aunque en la práctica muchas de ellas no logran prosperar, algunas han sido retomadas por el gobierno para formar parte de las actividades del Estado; ése es el caso de las propuestas del PAN en relación con la privatización de la banca, el otorgamiento de personalidad jurídica a las iglesias, y las reformas a los derechos de propiedad en el campo, modificaciones que al ser expuestas por el Ejecutivo ante el órgano Legislativo, obtuvieron el apoyo de este partido.

Asimismo, si desglosamos los datos por partido, tenemos que la oposición ha reforzado su presencia no sólo electoral, sino también en el trabajo legislativo, ya que tanto el PAN como el PRD, sobre todo el primero, registran avances en la cantidad de iniciativas presentadas en el Congreso; no es el caso del Revolucionario Institucional (Cuadro 4). Esto se explica por el hecho de que en México era la persona del Ejecutivo quien trazaba las líneas de acción del gobierno y no el partido político, que hace uso de la disciplina de partido sólo para agilizar y favorecer las iniciativas provenientes del Ejecutivo.

Por otro lado, no hay que olvidar que la mayoría priísta también había funcionado para impedir el paso de muchas de las iniciativas presentadas por los partidos de oposición, situación que los ha llevado a apoyarse en algunas enmiendas propuestas por el Ejecutivo, como en el caso del PAN. A pesar de las dificultades que presenta para la oposición un Congreso con mayoría absoluta, el trabajo legislativo de dichos partidos ha sido constante y en cierto sentido fructífero, pues al remitirnos a las cifras se tiene que también por la vía legal, algunas iniciativas de los partidos de oposición pasaron la prueba de la mayoría, como es el caso del PAN con ocho iniciativas aprobadas, cantidad que iguala a la del PRI en la LIV Legislatura, cinco del PRD en la LV Legislatura y siete más del PAN en la LVI Legislatura, cantidad que sobrepasa las propuestas presentadas por el PRI y están consignadas como favorables en el desarrollo del proceso legislativo.

Durante esta primera etapa de innovaciones, el sistema político mexicano empezó a experimentar transformaciones que perfilaron a los partidos políticos –antes marginados– hacia la lógica de la competencia electoral, al tiempo que se producía un fenómeno de descentralización del poder en manos del presidente en turno y que avanzaba en todas direcciones: hacia los partidos políticos, hacia los estados de la federación, y hacia las instituciones que iban adquiriendo autonomía de gestión.

## GOBIERNO DIVIDIDO

Es en 1997 cuando el sistema político mexicano deja de ser un sistema de partidos predominante para convertirse en un sistema de partidos competitivos en donde el del presidente en turno –aún priísta– pierde el control de la mayoría calificada en la Cámara Baja; inaugurándose así la primera experiencia de gobierno dividido.<sup>21</sup>

Posteriormente, cuando la presidencia de la República es ocupada en el año 2000 por Vicente Fox, miembro del PAN, se inaugura una nueva experiencia en donde el nuevo gobierno se enfrentó a un sistema político multipartidista, mixto, sin reelección, con un Congreso bicameral simétrico y dividido, lo que convirtió a Fox en el primer presidente mexicano sin los beneficios del hiperpresidencialismo; es decir, con una presidencia acotada, con dispersión de poder, sin una mayoría que respaldara sus propuesta de políticas públicas, y sin instrumentos jurídicos constitucionales suficientes como para generar respuestas inmediatas ante la demanda de la población.<sup>22</sup> Sobre la base de estas condiciones, es evidente que el nuevo gobierno enfrentó los problemas resultantes de la combinación de viejas instituciones y nuevos actores, ocasionando conflictos, fricciones e incluso, para algunos, la parálisis gubernamental.

Después de la atropellada administración de Vicente Fox, la jornada electoral de su sucesor reflejó los efectos de la discordia y el enfrentamiento encauzado por el Ejecutivo en turno. Las elecciones federales de julio de 2006 fueron las más competidas de la historia moderna del país. El candidato ganador, Felipe Calderón Hinojosa, integrante del PAN, obtuvo 35.9% de los votos, mientras que su opositor, Andrés Manuel López Obrador, del PRD, obtuvo 35.3%. El diferencial entre ambos fue de apenas 0.56%, equivalente a 234 000 votos. Tales resultados produjeron el rechazo y la impugnación de parte del candidato perdedor y el llamado de su parte a la “resistencia civil pacífica” y al establecimiento de lo que denominó “gobierno legítimo”.

<sup>21</sup> Existen dos variedades de gobierno dividido: *a)* cuando ni el partido del presidente, ni ningún otro goza de la mayoría en una o en ambas cámaras, y *b)* cuando existe un control repartido entre el Congreso por uno de los partidos y el Ejecutivo por otro.

<sup>22</sup> A pesar de que el Revolucionario Institucional pierde la presidencia, durante todo el sexenio panista mantuvo cierta fortaleza electoral que le daba el calificativo de “primera minoría” y lo convirtió en el principal negociador de la agenda legislativa propuesta por Vicente Fox.

Las secuelas electorales polarizaron a la sociedad, al grado de cuestionar la democracia, la gobernabilidad y la estabilidad política. Las elecciones de 2006 pusieron en duda la efectividad de las instituciones electorales y representativas (las progenitoras de la transición prolongada) al considerarlas débiles e incapaces de enfrentar una crisis como la de esta jornada electoral. Frente a tales acontecimientos, la búsqueda de un nuevo diseño institucional parecía impostergable. No obstante que los actores políticos cayeron en la cuenta de la necesidad de establecer las bases para una transformación integral, son los miembros de la élite del antiguo régimen quienes continúan controlando las reglas del juego, de ahí que sean ellos los iniciadores de una propuesta de Ley para la Reforma del Estado signada el 14 de noviembre de 2006, en la que se plantea, a partir de la naturaleza del gobierno dividido, cambiar nuevamente las reglas adoptándolas y adaptándolas a la gobernabilidad de los anteriores gobiernos unificados, sin el legado autoritario de antaño.

Respecto al trabajo legislativo registrado a partir del inicio de los gobiernos divididos, se observa que en la LVII Legislatura, 23% de las iniciativas votadas en pleno tenían como origen el Ejecutivo, en tanto que 75% de las mismas fueron promovidas por los distintos miembros del Congreso de la Unión. En la LVIII Legislatura, 34% de las propuestas votadas provenía del Ejecutivo, mientras que el 64% fueron promovidas por los legisladores. Ya para la LIX y LX legislaturas, la alternancia produjo alteraciones en el trabajo legislativo: 1.2% y 1.3% de las reformas legislativas fueron propuestas por Vicente Fox y Felipe Calderón, respectivamente, en tanto que las producidas por los asambleístas representaron 90% del total en ambas legislaturas. Es decir, la formulación de políticas en los últimos años ha sido una tarea colegiada en donde la negociación equilibra el poder de las fuerzas participantes, incluido el Ejecutivo (Cuadro 4).

Este incremento en la producción legislativa de parte de los grupos parlamentarios se explica porque todos los actores adecuaron su comportamiento a las expectativas ajustadas por el nuevo equilibrio. Los partidos estimaron un aumento en la probabilidad de que sus iniciativas fueran aprobadas en comisiones y votadas en el pleno. En cambio, el Ejecutivo se anticipó al posible rechazo y presentó sólo aquellas iniciativas previamente valoradas o concertadas con el Congreso (Nacif, 2002). De ahí que pese a que disminuyó su dotación, las iniciativas presentadas

mantuvieron altas tasas de cohesión, aunque no necesariamente de aprobación.<sup>23</sup>

## CONCLUSIONES

A lo largo del texto se intentó recorrer por dos siglos de historia del poder Legislativo, un poder que ha sido desvirtuado por décadas y que hoy día cobra una relevancia inusitada porque, viendo en retrospectiva, pareciera ser que el diseño sobre la división de poderes no ha concluido aún, tanto que en diciembre de 2009 el presidente Felipe Calderón lanzó una serie de propuestas que afectan directamente al Congreso en cuanto a que la consolidación institucional del parlamento mexicano es aún inconclusa, de ahí que afirmemos que las instituciones representativas en México, lejos de establecer las pautas de distribución y eficacia o mecanismos de rendición de cuentas, han incidido en tres ámbitos fundamentalmente: *a*) en la reforma electoral; *b*) en el funcionamiento interno del Congreso, (a través de un rediseño organizacional); y *c*) en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo (equilibrio de poderes).

Los efectos del rediseño electoral han sido la pluralidad política, el presidencialismo acotado y los gobiernos divididos.

Los efectos en el rediseño legislativo ha sido un cambio en el perfil de los legisladores, al valorar la carrera partidista más que la administrativa: se busca la acumulación de capital político a través del arraigo territorial, se da mayor importancia a la experiencia legislativa (a través de la reincidencia), aumenta el peso de la élite estatal y local y las dirigencias nacionales se han convertido en unificadoras del voto (disciplina).

Respecto a los efectos del rediseño legislativo, se observa una mayor transparencia de los votos legislativos; las comisiones se han convertido en un espejo de la composición del Congreso, en consecuencia se observan fuertes resistencias al dictamen ágil de iniciativas; el éxito de la producción legislativa ha sido reservado a la previa concertación entre las fuerzas parlamentarias que dependen de las temáticas abordadas por los proyectos de

<sup>23</sup> A pesar del abultado número de iniciativas originadas en los grupos parlamentarios, éstas tuvieron un nivel de éxito mucho menor a las del Ejecutivo; por ejemplo, 18% de las iniciativas presentadas por los representantes tuvo éxito en la LIX Legislatura, mientras que en la LX sólo 14% de éstas ha sido aprobado,

ley; el Ejecutivo disminuyó significativamente su producción legislativa, en contraparte, los grupos parlamentarios han reactivado sus facultades, sobre todo las legislativas, el número de reformas constitucionales disminuyó y pasó a ser parte del diseño legislativo y no del ejecutivo.

En conjunto, podemos decir que el nuevo arreglo institucional ha producido variaciones positivas respecto a la competencia sana entre las fuerzas políticas; sin embargo, los problemas de institucionalidad se observan en:

- La prevalencia de la informalidad basada en la negociación entre los grupos más que en un sistema de coaliciones legislativas formalizado.
- El enfrentamiento entre poderes reforzó el control paralizante y desmotivó la cooperación Ejecutivo-Legislativo, observándose un déficit en la funcionalidad de las leyes
- Se revaloró la carrera partidista de los legisladores pero se excluyó a los ciudadanos en el acceso a los cargos de representación y sistemas de rendición de cuentas.
- Se incrementó el número de iniciativas de parte de los grupos parlamentarios sin la solvencia de un aparato organizativo interno. La aprobación y discriminación de las iniciativas fue producto de la negociación entre las camarillas del grupo parlamentario más que del análisis técnico de las mismas.
- El incremento en el número de comisiones obedeció a la integración plural de éstas y no reflejó las necesidades de asuntos legislativos.

Es decir, el nuevo arreglo institucional es inconcluso sin las herramientas de penalización adecuadas y sin las pautas que den a las reformas la solvencia de la eficacia y la distribución de la riqueza: ¿tendrán que pasar otras décadas para consolidar al Congreso mexicano? Esperemos que no sea así.

## BIBLIOGRAFÍA

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional. Instituciones federales, estatales y municipales*, México, UNAM, 1994.

- Béjar Algazi, Luisa, *El poder Legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*, México, Gernika/UNAM, 2004.
- Goodin, Robert, “Las instituciones y su diseño”, en Robert Goodin (comp.), *Teoría del diseño institucional*, Barcelona, Gedisa, 2003.
- Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM-III, 1995.
- Luna Argudín, María, *El Congreso y la política mexicana (1857-1911)*, México, el Colegio de México/FCE, 2006.
- Molinar Horcasitas, Juan y Jeffrey Weldon, *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados*, México, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, 2009.
- Nacif, Benito, “El impacto del PNR en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, 1928-1934”, en *Documento de Trabajo*, núm. 82, México, CIDE, 2001.
- \_\_\_\_\_, “El Congreso propone y el presidente dispone: las nuevas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en México”, en *Documento de Trabajo*, núm. 145, México, CIDE, 2002.
- \_\_\_\_\_, “The Fall of the Dominant Presidency: Lawmaking under Divided Government in Mexico”, en *Documento de Trabajo*, núm. 185, México, CIDE, 2006.
- Peters, Guy, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa, 2003.
- Puga et al., *Evolución del Estado mexicano. Consolidación, 1940-1983*, México, Ediciones El Caballito, 1989.
- Rossell, Mauricio, *Congreso y gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia internacional*, México, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, 2000.
- Schettino, Macario, *Cien años de confusión. México en el siglo XX*, México, Taurus, 2007.
- Valencia Escamilla, Laura, *La disciplina parlamentaria en México. La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados*, México, UNAM-III, 2005.
- \_\_\_\_\_, “Democracia dividida en México. Control y conflicto de poderes en la era del cambio”, en Luis H. Méndez Berruela y Marco Antonio Leyva (coords.), *2000-2006. Reflexiones acerca de un conflictivo sexenio: el carácter híbrido del Estado mexicano*, t. 1, México, Ediciones EON/UAM-Azcapotzalco, Iztapalapa, 2007.
- Weldon, Jeffrey, “Executive-Legislative Relations in Mexico in the 1990s”, en Kevin J., *Dilemmas of Change in Mexican Politics*, San Diego, Middlebrook, 1999.
- \_\_\_\_\_, “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”, en Mainwaring y Shugart (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002.

Cuadro 1  
Reformas a la Constitución de 1917 por periodos presidenciales

| <i>Titulares del poder Ejecutivo federal</i> | <i>Año</i> | <i>Modificaciones</i> | <i>Total de modificaciones</i> |
|--|------------|-----------------------|--------------------------------|
| Álvaro Obregón<br>(1920-1924)                | 1921       | 2                     | 8                              |
|  | 1923       | 6                     |                                |
| Plutarco Elías Calles<br>(1924-1928)         | 1927       | 2                     | 18                             |
|  | 1928       | 16                    |                                |
| Emilio Portes Gil<br>(1928-1930)             | 1929       | 2                     | 2                              |
| Pascual Ortiz Rubio<br>(1930-1932)           | 1931       | 4                     | 4                              |
| Abelardo L. Rodríguez<br>(1932-1934)         | 1933       | 13                    | 22                             |
|  | 1934       | 9                     |                                |
| Lázaro Cárdenas del Río<br>(1934-1940)       | 1934       | 6                     | 15                             |
|  | 1935       | 3                     |                                |
|  | 1937       | 1                     |                                |
|  | 1938       | 2                     |                                |
|  | 1940       | 3                     |                                |
| Manuel Ávila Camacho<br>(1940-1946)          | 1940       | 2                     | 18                             |
|  | 1942       | 6                     |                                |
|  | 1943       | 2                     |                                |
|  | 1944       | 7                     |                                |
|  | 1945       | 1                     |                                |
| Miguel Alemán Valdés<br>(1946-1952)          | 1946       | 4                     | 20                             |
|  | 1947       | 3                     |                                |
|  | 1948       | 2                     |                                |
|  | 1949       | 1                     |                                |
|  | 1951       | 8                     |                                |
|  | 1952       | 2                     |                                |
| Adolfo Ruiz Cortines<br>(1952-1958)          | 1953       | 2                     | 2                              |
| Adolfo López Mateos<br>(1958-1964)           | 1960       | 6                     | 11                             |
|  | 1961       | 1                     |                                |
|  | 1962       | 2                     |                                |
|  | 1963       | 2                     |                                |
| Gustavo Díaz Ordaz<br>(1964-1970)            | 1965       | 1                     | 19                             |
|  | 1966       | 8                     |                                |
|  | 1967       | 8                     |                                |
|  | 1969       | 2                     |                                |

Cuadro 1 (continúa)

| <i>Titulares del poder Ejecutivo federal</i> | <i>Año</i> | <i>Modificaciones</i> | <i>Total de modificaciones</i>     |
|--|------------|-----------------------|------------------------------------|
| Luis Echeverría Álvarez<br>(1970-1976)       | 1971       | 4                     | 40                                 |
|  | 1972       | 6                     |                                    |
|  | 1974       | 22                    |                                    |
|  | 1975       | 4                     |                                    |
|  | 1976       | 4                     |                                    |
|  | 1976       | 4                     |                                    |
| José López Portillo<br>(1976-1982)           | 1977       | 18                    | 34                                 |
|  | 1978       | 3                     |                                    |
|  | 1979       | 1                     |                                    |
|  | 1980       | 3                     |                                    |
|  | 1981       | 5                     |                                    |
|  | 1982       | 4                     |                                    |
|  | 1982       | 4                     |                                    |
| Miguel de la Madrid Hurtado<br>(1982-1988)   | 1982       | 16                    | 67                                 |
|  | 1983       | 10                    |                                    |
|  | 1985       | 2                     |                                    |
|  | 1986       | 15                    |                                    |
|  | 1987       | 23                    |                                    |
|  | 1988       | 1                     |                                    |
|  | 1988       | 1                     |                                    |
| Carlos Salinas de Gortari<br>(1988-1991)     | 1990       | 12                    | 56                                 |
|  | 1992       | 9                     |                                    |
|  | 1993       | 33                    |                                    |
|  | 1994       | 2                     |                                    |
|  | 1994       | 2                     |                                    |
| Ernesto Zedillo<br>(1994-2000)               | 1994       | 28                    | 78                                 |
|  | 1995       | 1                     |                                    |
|  | 1996       | 23                    |                                    |
|  | 1997       | 3                     |                                    |
|  | 1999       | 20                    |                                    |
|  | 2000       | 3                     |                                    |
|  | 2000       | 3                     |                                    |
| Vicente Fox<br>(2000-2006)                   | 2001       | 5                     | 31                                 |
|  | 2002       | 4                     |                                    |
|  | 2003       | 3                     |                                    |
|  | 2004       | 5                     |                                    |
|  | 2005       | 9                     |                                    |
|  | 2006       | 5                     |                                    |
|  | 2006       | 5                     |                                    |
| Felipe Calderón Hinojosa<br>(2006-2012)      | 2007       | 25                    | 58 (reformas hasta agosto de 2009) |
|  | 2008       | 20                    |                                    |
|  | 2009       | 13                    |                                    |

Fuente: Elaboración propia con base en SID, 2009.

Cuadro 2  
 Éxito legislativo de las iniciativas del Ejecutivo federal  
 (1917-1946)

| <i>Legislatura</i> | <i>Aprobadas (%)</i> | <i>Rechazadas (%)</i> | <i>Sin resolución (%)</i> |
|--------------------|----------------------|-----------------------|---------------------------|
| 1917-1919          | 37.6                 | 2.4                   | 60.0                      |
| 1918-1920          | 33.3                 | 1.4                   | 65.3                      |
| 1920-1922          | 17.7                 | 1.3                   | 81.0                      |
| 1922-1924          | 45.7                 | 3.1                   | 51.2                      |
| 1924-1926          | 50.6                 | 5.2                   | 44.2                      |
| 1926-1928          | 61.3                 | 8.8                   | 29.9                      |
| 1928-1930          | 81.2                 | 2.5                   | 16.4                      |
| 1930-1932          | 70.8                 | 6.5                   | 22.6                      |
| 1932-1934          | 82.3                 | 10.1                  | 7.6                       |
| 1934-1937          | 95.0                 | 1.6                   | 3.5                       |
| 1937-1940          | 96.8                 | 0.8                   | 2.4                       |
| 1940-1943          | 97.4                 | 0.4                   | 2.2                       |
| 1943-1946          | 97.0                 | 2.4                   | 0.6                       |

Fuente: Weldon, 1999.

Cuadro 3  
 Distribución de iniciativas por legislatura (1964-1978)

| <i>Origen de la iniciativa</i> | <i>XLVI</i> | <i>XLVII</i> | <i>XLVIII</i> | <i>XLIX</i> | <i>L</i> |
|--------------------------------|-------------|--------------|---------------|-------------|----------|
| Ejecutivo                      | 44          | 39           | 97            | 106         | 86       |
| PRI                            | 14          | 16           | 8             | 14          | 19       |
| PAN                            | 31          | 15           | 12            | 18          | 7        |
| PPS                            | 13          | 5            | 1             | 2           | 9        |
| PARM                           | 0           | 1            | 0             | 1           | 2        |

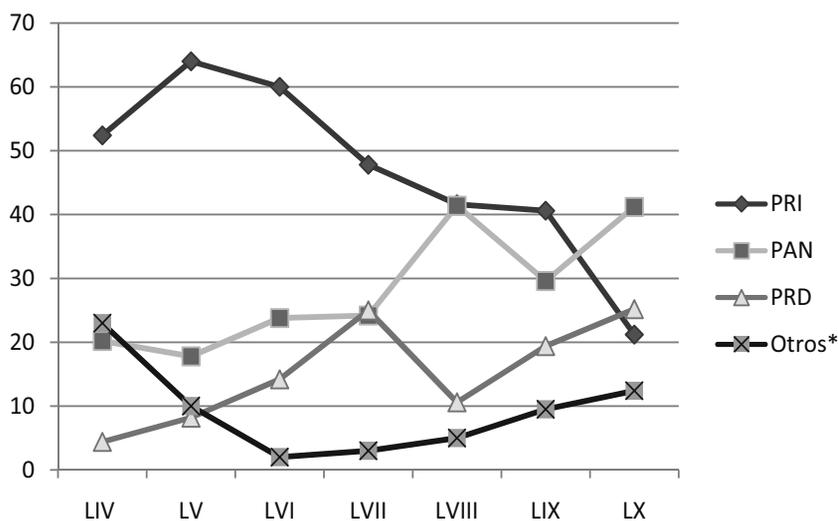
Fuente: Elaboración propia con base en Béjar Algazi, 2004.

Cuadro 4  
Distribución de iniciativas por legislatura  
(1988-2009)

| Origen de la iniciativa | LIV | LV  | LVI | LVII | LVIII | LIX | LX  |
|-------------------------|-----|-----|-----|------|-------|-----|-----|
| Ejecutivo               | 57  | 124 | 84  | 32   | 61    | 36  | 37  |
| PRI                     | 20  | 30  | 19  | 86   | 306   | 956 | 643 |
| PAN                     | 84  | 26  | 79  | 168  | 265   | 543 | 570 |
| PRD                     | 19  | 32  | 45  | 157  | 294   | 474 | 608 |
| PT                      | -   | -   | 8   | 23   | 41    | 72  | 45  |
| PVEM                    | -   | -   | -   | 44   | 74    | 434 | 198 |
| Otros Partidos          | 61  | 19  | 12  | 10   | 32    | 181 | 322 |

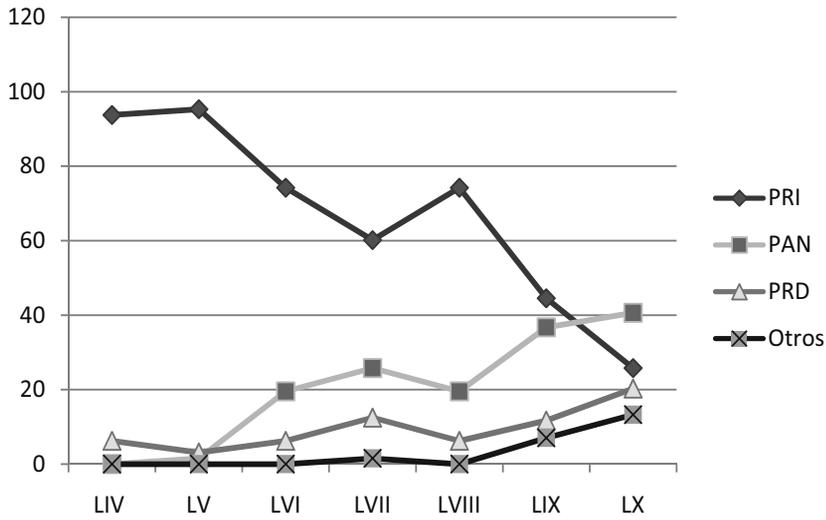
Fuente: Elaboración propia con base en Nacif, 2006; Valencia, 2005, y SIND, 2009.

Gráfica 1  
Composición de la Cámara de Diputados (1988-2009)



\* Integra a los partidos pequeños que surgen y desaparecen e intermitentemente han ganado curules, entre ellos están el PARM, PFCRN, PPS, PT, PVEM, CONV, PSN, PAS, PANAL.

Gráfica 2  
Composición de la Cámara de Senadores (1988-2009)\*



\* De 1988 a 1994 el total de senadores era de 64; de 1994 en adelante la CS se integra por 128 legisladores.



## AUTORES

### **Mario Alejandro Carrillo Luvianos**

Maestro en Sociología e Investigación Social, por la Universidad de Roma, Doctorante en Ciencias Sociales por la Universidad Iberoamericana. Miembro del Área de Gestión Estatal y Sistema Político. Profesor Investigador de la UAM desde 1984, adscrito al Departamento de Política y Cultura. Miembro de los Comités Editoriales y del Cuerpo de Dictaminadores, en diferentes épocas, de las revistas *El Cotidiano*, *Argumentos* y *Política y Cultura*. Coordinación de una decena de libros académicos, producción de diversos artículos en libros, periódicos y revistas especializadas. Jefe del Área de Investigación de Gestión Estatal y Sistema Político (1993-1998); Director de la revista *Política y Cultura* (1992-1995), Director de la revista *Argumentos* (1996-1998); Jefe del Departamento de Política y Cultura (1998-2002). Líneas de investigación: Sistema político, procesos electorales, partidos políticos y procesos políticos municipales.

### **Joel Flores Rentería**

Profesor de Carrera de Tiempo Completo, Titular “C”, adscrito al Departamento de Política y Cultura, DCSH, UAM-Xochimilco. Doctor en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Investigador Nacional Nivel 1, Sistema Nacional de Investigadores, Conacyt.

### **Arturo Gálvez Medrano**

Es profesor investigador en el Departamento de Política y Cultura, División de Ciencias Sociales y Humanidades, de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Autor de libros como *El territorio*

*mexicano* (1982); *Crónica de la industria petrolera mexicana* (1988); *Regionalismo y gobierno general. El caso de Nuevo León y Coahuila* (1992), e *Historia de la ingeniería mexicana. Un encuentro con su historia* (2000). De artículos varios, publicados en la UNAM, el Instituto José María Luis Mora y la UAM-Xochimilco, entre otras instituciones.

### **Álvaro F. López Lara**

Profesor-investigador de tiempo completo en el Departamento de Relaciones Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Doctor en ciencias antropológicas por la UAM-Iztapalapa. Ha sido consultor de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) en el diseño de programas de Planeación Participativa. Sus líneas de investigación son: instituciones políticas y representación, Legislaturas locales y federalismo, Planeación participativa y políticas urbanas.

### **Guadalupe Pacheco Méndez**

Profesora e investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana desde 1975. Cursó estudios en Ciencia Política en la FCPS de la UNAM, así como maestría y doctorado en Estudios Políticos en la Universidad de París. Es investigadora del Sistema Nacional de Investigadores. Autora de *Caleidoscopio electoral. Las elecciones en México 1979-1997* por el FCE, así como de numerosos artículos en revistas de investigación académica.

### **Juan Fco. Reyes del Campillo Lona**

Profesor-Investigador Titular “C” en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Doctor en Estudios Sociales. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores. Autor de más de 50 artículos sobre procesos político-electorales en México, publicados como capítulos en libros y en revistas académicas especializadas. Coordinador y autor de cinco libros. Miembro del comité editorial de la revista *El Cotidiano* y colaborador de la revista *Emeequis*. Consejero Electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal de noviembre de 2001 a enero de 2006. Secretario y Presidente de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales de octubre de 2003 a octubre de 2007.

### **Ernesto Soto Reyes Garmendia**

Doctor en economía por la Universidad Pierre Mendes France de Grenoble, Francia. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I; autor de múltiples artículos especializados y de divulgación; coordinador, autor o editor de 14 libros científicos, el último de ellos titulado *Poder, actores e instituciones: enfoques para su análisis*. Es profesor titular C, de tiempo completo en el Departamento de Política y Cultura; se ha desempeñado en la UAM como jefe de área, jefe de departamento, secretario de Unidad y actualmente es coordinador del Doctorado en Ciencias Sociales de la UAM-Xochimilco.

### **Laura Valencia Escamilla**

Doctora en ciencias sociales con especialidad en ciencia política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), profesora titular “C” en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Política y Cultura. Libros Publicados: *La disciplina parlamentaria en México*, IJ-UNAM, México (2005); *La representación parlamentaria: un recorrido histórico por la teoría política*, UAM, El Congreso del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, México (2007); *Representación política, instituciones y gobernanza*, UAM-Azcapotzalco, Conacyt, Eón, México (2007). Artículos publicados: “La pluralidad política y su impacto en la disciplina parlamentaria”, *Sociológica*, núm. 56, septiembre-diciembre de 2004, UAM-Azcapotzalco, pp. 13-52; “Puntos de veto en la relación ejecutivo legislativo”, *Sociológica*, núm. 62, septiembre-diciembre 2006, UAM-Azcapotzalco, pp. 43-78; “Reforma del Estado para la gobernabilidad democrática en México”, *Política y Cultura*, núm. 29, primavera 2008, UAM-Xochimilco.

*La democracia y el sistema político en México*  
núm. 3 de Pensar el futuro de México. Colección  
Commemorativa de las Revoluciones Centenarias,  
se terminó de imprimir el 11 de junio de 2010,  
la producción estuvo al cuidado *mc editores*,  
Selva 53-204, Insurgentes Cuicuilco,  
04530 Ciudad de México,  
tel. (52) (55) 5665 7163,  
mceditores@hotmail.com.

La edición consta  
de 1000 ejemplares  
más sobrantes para reposición.



