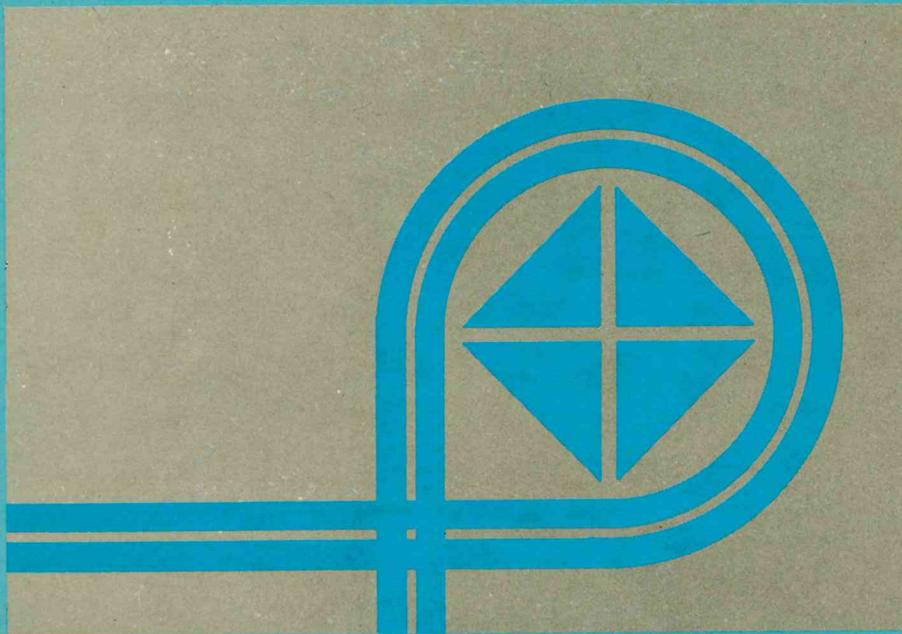


LA ADMINISTRACION ESTATAL EN MEXICO

Carlos F. Almada



ESTUDIOS

Serie II ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA. No. 2

ediciones



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

CAPITULO I

LAS ETAPAS SIGNIFICATIVAS EN LA EVOLUCION HISTORICA DE LA ADMINISTRACION ESTATAL EN MEXICO

1. LAS CUATRO FASES EN LA EVOLUCION DE LA FUNCION DEL GOBERNADOR EN LA EPOCA COLONIAL.

El estudio de la administración territorial en la época de la colonia se ve obstaculizado por la carencia, por parte de la potencia colonizadora, de una concepción sistemática de las divisiones geográficas, así como de las competencias de los funcionarios responsables de administrarlas.

De una manera esquemática resulta posible distinguir cuatro fases en la evolución de la función del gobernador, estrechamente ligadas a las transformaciones ocurridas en la metrópoli: *el adelantado*; *el capitán-general-gobernador*; *el intendente* y *el jefe político superior*.

1.1 El adelantado

El título de *adelantado* tuvo sus orígenes en la época de las guerras islamo-cristianas en la España medieval. Se le otorgaba a los altos fun-

cionarios reales encargados de administrar los territorios alejados, en particular de aquellos que acaban de ser conquistados.¹

El término *adelantado* tiene una doble connotación. Por una parte expresa al alto rango del personaje y, por otra, hace alusión a la lejanía del territorio bajo su responsabilidad.

En el momento de la colonización de América resultó natural confiar a los primeros conquistadores el establecimiento de una primera estructura institucional capaz de consolidar y de ampliar las nuevas conquistas.

El *adelantado* era nombrado con carácter vitalicio y tenía el derecho de transmitir en herencia su cargo durante dos o tres generaciones. Normalmente su designación estaba ligada al hecho de haber conquistado un territorio. El nombramiento podía ser también la recompensa por la fundación de una ciudad o la apertura de un camino. En algunas ocasiones el cargo era simplemente comprado.²

La responsabilidad del *adelantado* era principalmente militar, pero cumplía también tareas administrativas e incluso jurisdiccionales.

Con rapidez se desencadenó una lucha, algunas veces abierta, entre la metrópoli y estos centros de poder más o menos autónomos. A fines del siglo XVI la Corona reafirmó su autoridad utilizando una burocracia con amplias facultades. En cierta forma los funcionarios reales hicieron una segunda conquista de la Nueva España.³

1.2 El capitán general gobernador

La administración colonial se basó hasta fines del siglo XVIII en la existencia de circunscripciones administrativas cuyas fronteras se traslapaban con frecuencia. Por otra parte, los funcionarios y órganos colegiados se multiplicaban sin una clara repartición de funciones. Esta organiza-

1 Ots Capdequi, J. M., *El Estado Español en las Indias*. México, Fondo de Cultura Económica, 1975, cuarta edición, pp. 46-47.

2 García Gallo, Alfonso. "Los Orígenes de la Administración Territorial en las Indias. Anuario de Historia del Derecho Español, Madrid, 1956, pp. 84-85.

3 El Colegio de México. *Breve Historia de México*. México, Ediciones de El Colegio de México, 1975, p. 165.

ción difusa se debía parcialmente al hecho de que las autoridades españolas desconfiaban de sus enviados y deseaban preservar su preeminencia mediante el arbitraje de los conflictos competenciales.

En un primer nivel el virrey gobernaba, en principio, con extensos poderes el conjunto de la Nueva España. En la práctica esos poderes estaban limitados por la Audiencia, cuerpo deliberante de carácter judicial, pero que tenía también una influencia considerable en la vida política y administrativa de la colonia.

En el plano de las provincias el *capitán-general-gobernador* cumplía esencialmente, como su predecesor el *adelantado*, una función militar, aun cuando tenía también competencias administrativas y judiciales. En ciertos casos las funciones estaban repartidas entre un capitán general y un gobernador, militar el primero, funcionario civil el segundo.

La autoridad del virrey sobre el *capitán-general-gobernador* no era absoluta ya que las instancias metropolitanas, la Casa de Contratación de Sevilla y el Consejo Supremo de Indias, exigían ser informados directamente y en detalle por los responsables provinciales.

Las provincias estaban divididas en distritos en donde los jefes administrativos eran los alcaldes mayores para las zonas indígenas, y los corregidores para las ciudades.⁴

Los alcaldes mayores tenían importantes atribuciones en materia de producción y comercialización de productos. Se trataba de un puesto muy lucrativo, ya que estos funcionarios podían organizar la explotación de los indígenas en su beneficio. Bajo los corregidores o los alcaldes mayores, los tenientes estaban encargados de administrar zonas más reducidas.

La línea jerárquica entre los niveles infra y supra provinciales y el *capitán-general-gobernador* no era clara. Esto favorecía la dispersión del

⁴ "Antes del nuevo orden administrativo dispuesto por José de Gálvez, ministro de Indias, la Nueva España comprendía: 1) el reino de México; 2) el reino de Nueva Galicia; 3) el nuevo reino de León, 4) la colonia de Nueva Santander; 5) la provincia de Texas; 6) la provincia de Coahuila; 7) la provincia de Nueva Vizcaya; 8) la provincia de Sonora; 9) la provincia de Nuevo México; 10) las provincias de la Antigua y Nueva California". Humboldt, Alexander von. "Ensayo, Político sobre el Reino de la Nueva España", citado por González Cosío, Arturo. "Notas sobre un estudio sobre el Estado Mexicano". in: *México: Cuatro Ensayos Sociológicos*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Estudios, número 28, 1972, p. 93.

poder y provocaba consecuentemente una resistencia suave pero muy real a las tendencias centralizadoras.⁵

1.3 El intendente

La real ordenanza de 1786 creó en Nueva España el sistema de intendencias, que se proponía substituir con un orden racional la confusión señalada de circunscripciones y competencias. En efecto, la nueva familia reinante —los Borbón— quería recuperar los poderes y privilegios delegados a las corporaciones y a los individuos, con el objeto de fortalecer el gobierno central.

El *intendente*, de clara influencia francesa, era la pieza clave de este esfuerzo de reforma administrativa que se inscribía en un contexto más vasto de renovación económica y política. En Nueva España el territorio se dividió en doce intendencias: México, Veracruz, Puebla, Mérida, Oaxaca, Valladolid, Guanajuato, San Luis, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Arizpe, cuyos titulares eran nombrados directamente por el monarca, sin la intervención del virrey. Este último, sólo controlaba la intendencia de México.⁶

Se trataba justamente de debilitar al virrey, ya que sus poderes y alejamiento despertaban reservas en la corte española.

Por otra parte, ha de señalarse que los nuevos responsables territoriales eran reclutados únicamente entre los españoles. Los criollos y mestizos fueron apartados sistemáticamente de los puestos públicos, como consecuencia de la idea obsesiva de controlar las fuerzas autónomas e impedir su desarrollo. Los efectos de esta política, que cerró cauces de movilidad a las élites locales, se dejaron sentir en el curso del movimiento de independencia treinta años más tarde.

El *intendente*, además de las funciones clásicas de su puesto —justicia, finanzas, guerra, policía— realizaba nuevas tareas que reflejaban voluntad de modernización a través de la promoción económica y de las obras públicas. Al nivel de los distritos, los subdelegados substituyeron

⁵ El Colegio de México. *Op. cit.*, p. 173.

⁶ González Cosío, Arturo. *Op. cit.*, p. 95.

a los corregidores y alcaldes mayores. La Corona deseaba valerse de aquéllos para combatir las señorías que obstaculizaban el libre comercio.

La ordenanza de 1786 prohibió la compra de las subdelegaciones y previó que el cinco por ciento de los impuestos colectados por las nuevas autoridades habría de ser destinado a cubrir sus salarios.⁷

1.4 El jefe político superior

Esta designación del responsable territorial aparece con la creación de las diputaciones provinciales por la Constitución Política de la Monarquía Española del 19 de marzo de 1812, conocida como *de Cádiz*. El *jefe político superior* era el representante de la Corona en las provincias tanto metropolitanas como de ultramar. Presidía de oficio la diputación provincial⁸ que era el órgano colegiado que ejercía la autonomía concedida a las provincias por las Cortes.

No había virrey en el nuevo sistema implantado por la Constitución de 1812. El *jefe político superior* era el único funcionario ejecutivo en la circunscripción y era directamente responsable ante las Cortes de España. Este, que de hecho reemplazó al virrey, no tenía autoridad sobre los de Guadalajara, Mérida, San Luis, Monterrey y Durango. Cada provincia gozaba así de independencia con respecto a las otras.⁹ Las seis circunscripciones expresamente señaladas por el artículo 10 de la Constitución de Cádiz y por el decreto del primero de mayo de 1813 aumentaron por escisión al filo de los años. En 1821 había catorce circunscripciones, dieciocho en 1822 y veintitrés en 1823, en vísperas de la votación de la primera constitución federal.

Las diputaciones provinciales constituyen el antecedente directo de los estados en la organización federal del México independiente, aun cuando su existencia real se considera relativa.

⁷ El Colegio de México. *Op. cit.*, p. 214.

⁸ Los diputados tenían solamente el derecho de elegir un vicepresidente por un año y un secretario por tres años.

⁹ Benson Lee, Nettie. *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*. México, El Colegio de México, 1956, p. 20.

2. LA TRANSMUTACION DEL FEDERALISMO EN SIMBOLO IDEOLOGICO

2.1 Los orígenes de la Constitución Federal de 1824

Analizar lo más objetivamente posible, sin maniqueísmo, el origen del federalismo mexicano resulta útil para lograr una necesaria desmitificación del tema. En efecto, el federalismo no es asunto neutro en México. Evoca los desgarramientos de las guerras civiles del siglo XIX y ha sido utilizado desde hace mucho tiempo como uno de los elementos del discurso oficial.

Históricamente, las tendencias que se oponen sobre el tema de la fórmula federal son dos. Para unos, la elección del Congreso Constituyente de 1823-1824 no fue sino una imitación irrazonable del sistema de Estados Unidos. Si La Nueva España era un conjunto administrativo y político sólidamente unido bajo la autoridad del virrey, era entonces absurdo dividirlo artificialmente para darle una etiqueta federal.¹⁰ Para los otros, el federalismo aparecía como el único sistema de organización política posible, excluyente de cualquier otro, un verdadero artículo de fe.

Sin duda alguna, el mimetismo hacia las instituciones de los Estados Unidos jugó en este terreno un papel de primer orden. Las luchas de independencia de los estadounidenses y el progreso económico que ya obtenían, suscitaron en los latinoamericanos en general, y en los mexicanos en particular, una profunda admiración.

De cualquier forma, la importancia de este factor esconde otros que contribuyen a explicar, en el contexto de la época, la alternativa adoptada por la Constitución de 1824. Estos factores se comentan someramente a continuación.

2.1.1 *Los precedentes de autonomía territorial*

Los territorios que formaban parte de México a principios del siglo XIX

¹⁰ Teresa de Mier, Fray Servando. "Discurso ante el Congreso Constituyente de 1823-1824". in: MATÜTE, Alvaro. *México en el Siglo XIX*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1969, p. 219.

no fueron, durante la época colonial, de una unidad indiscutible. Durante muchos años las provincias de Nueva Galicia y Yucatán, así como las provincias internas de Oriente y Occidente estuvieron prácticamente independientes del virrey.¹¹

Las relaciones directas de los capitanes generales primero, y de los intendentes después, con las autoridades metropolitanas; las grandes distancias; las dificultades de comunicación en un país enorme; los conflictos de funciones entre las autoridades locales y una autarquía económica relativa, fueron condicionantes de los particularismos regionales. En las provincias internas influyó mucho el factor militar, dado que se temía la expansión inglesa y posteriormente la norteamericana.

A esto es necesario agregar las reformas introducidas por la Constitución de Cádiz. Los miembros de la élite colonial, diseminados en las provincias, comprendieron que el sistema federal podía permitirles gozar de los privilegios retirados por la reforma borbónica de 1786 y que en alguna medida les había restituido la constitución gaditana.

2.1.2 La explosión de las instituciones coloniales

El vacío dejado por la potencia colonizadora y la inexistencia de una fuerza hegemónica de sustitución, así como las secuelas de los once años de la guerra de independencia (1810-1821), confluyeron para hacer caer al país en el caos.

México, después de la independencia, sufrió una rápida fragmentación sociocultural que durante varias décadas desafió todos los esfuerzos de constitución de un gobierno central eficaz. El poder continuó siendo personal y directo. Escondidas detrás de barreras geográficas imponentes, muchas regiones no reconocían sino a sus caudillos locales y a ninguna otra autoridad.

La dispersión aumentó aún más por la existencia de las haciendas que en esa época se transformaban en unidades políticas, económicas y militares atrincheradas detrás de sus fronteras.¹²

¹¹ Benson Lee, Nettie. *Op. cit.*, p. 17.

¹² Hansen D., Roger. *La Política del Desarrollo Mexicano*. México, Siglo XXI Editores, S.A., 1976, séptima edición, p. 174.

2.1.3 *El fracaso del Imperio*

La reacción contra la tentativa autocrática y centralizadora que significó la breve etapa del Imperio, así como el temor de ver estallar el país, fueron razones que pesaron hondamente en la opción federalista.¹³

Las provincias se constituyeron en entidades casi independientes en el momento de la rebelión de Casa Mata. Jalisco, Yucatán y Oaxaca amenazaban en 1823 con seguir el ejemplo de Guatemala si no se les concedía una verdadera autonomía en el marco de una república federal.¹⁴

2.1.4 *La polarización de las élites*

La existencia de una clase media liberal de intereses opuestos a los del clero, de la aristocracia terrateniente y del ejército, fue otro factor en favor de la alternativa federal.

“México obtiene su independencia en 1821. Pasa del Imperio a la República, constituida jurídicamente por el texto de 1824. Pero a partir de su independencia oscilaba entre dos órdenes: uno, que no lograba nacer; el otro, que no terminaba de morir.

“Los desórdenes y trastornos que el país sufrió en el curso de un largo periodo de su historia fueron el resultado de esta fluctuación entre dos sociedades. Entre un final y un comienzo, el país empezó a titubear, buscando una identidad. Era la coexistencia de elementos que luchaban por imponerse o desaparecer.

“Las fuerzas de la antigua sociedad eran, por naturaleza y por intereses, centralizadas y centralizadoras. Las fuerzas de la nueva sociedad —las colectividades locales, la clase media embrionaria— eran en sí descentralizadas y descentralizadoras. Las fuerzas federalistas estaban geográficamente descentralizadas y por consecuencia la descentralización jurídica y política convenía a sus intereses.

¹³ González Cosío Arturo. *Op. cit.*, p. 106.

¹⁴ Cueva Mañón de la. *El Constitucionalismo Mexicano*. Citado por González Cosío, Arturo. *Op. cit.*, p. 107.

“Este, y no el dogmatismo teórico o la esclavitud a las doctrinas políticas, es el origen de la polarización alrededor de la alternativa centralismo-federalismo”.¹⁵

Federalismo y centralización fueron pues los ropajes ideológicos de los dos campos que se disputaron arduamente el control del país en el siglo pasado. Por otro lado, la Carta de 1824 marcó claramente un compromiso. Se aceptó el sistema federal y en contrapartida se dio a los privilegios de la Iglesia y del Ejército un rango constitucional.

2.2 Liberales y conservadores, un dualismo a ultranza

El reglamento transaccional representado por la Constitución de 1824 dejó de hecho el conflicto abierto. Pronto el enfrentamiento entre liberales y conservadores se hizo más evidente. Los liberales utilizaban los congresos locales para intentar apoderarse de los antiguos poderes de los reyes españoles en materia de control de la Iglesia (el Regio Patronato).¹⁶ Igualmente ellos ejercían una presión sobre la opinión pública con el fin de reformar la Constitución y de terminar con los privilegios eclesiásticos y militares.

Por su parte, las fuerzas conservadoras se reagrupaban ayudadas por el hecho de que España no reconocía al México independiente, así como por la impotencia de las autoridades para controlar la situación.

El sistema federal fue rápidamente eliminado. Desde 1830 un gobierno unitario se instaló en el poder, como resultado de la insurrección llamada *Plan de Jalapa*. En 1835 un nuevo Congreso votó las Siete Leyes Constitucionales que dividían la República en departamentos y distritos.

A pesar de esta toma de control del gobierno nacional, la etapa centralista fue todavía menos pacífica que cuando la Constitución de 1824 estaba en vigor. Los federalistas rehusaron aceptar el nuevo orden y, para impedir su aplicación, recurrieron a las armas.¹⁷

¹⁵ Reyes Heróles, Jesús. *El Liberalismo Mexicano*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1957, pp. 5, 6.

¹⁶ Reyes Heróles, Jesús. *Op. cit.*, pp. 33-35.

¹⁷ Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Editorial Pax-México, segunda edición, 1974, p. 142.

Las guerras civiles, las dictaduras, las invasiones extranjeras, la amputación brutal de la mitad de su territorio, el separatismo regional, el desfile de constituciones contradictorias y la parálisis económica, entre otros factores, hicieron vivir a México en estado de emergencia permanente.

En 1840, un simple golpe de Estado suspendió las Siete Leyes Constitucionales. Fueron substituidas por las Bases orgánicas de 1843, que preveían igualmente una república unitaria. Su aplicación fue extremadamente breve, ya que otra dictadura tomó de nuevo el poder por la fuerza.

En 1846-1847, en plena guerra con los Estados Unidos, después de la separación de Texas, el sistema federal fue reconstituido por las Actas de Reforma, que volvieron a poner en vigor lo esencial de la Constitución de 1824.

Vemos ahí un signo suplementario del idealismo, e incluso de la candidez jurídica de que dieron prueba las élites dirigentes mexicanas en el siglo pasado. Impotentes para resolver los problemas reales, esgrimían ante las catástrofes su respectiva constitución-símbolo como panacea universal.¹⁸

Dos grandes grupos ideológicos —los liberales y los conservadores— se enfrentaron hasta 1867, pero sería demasiado elemental decir que formaban dos bloques compactos, sin fisuras ni contradicciones. De manera general se identificaron los primeros con el federalismo y los segundos con el centralismo.

La idea federal se identificó con la libertad y la igualdad, es decir, con la supresión de los privilegios corporativos. La centralización fue asociada al orden y a la religión, antídotos contra la anarquía que arruinaba al país.

Pero bajo estas disquisiciones el verdadero debate se centraba en torno a la mejor vía para favorecer el desarrollo capitalista del país. Para los federalistas el camino eran el pacto y la negociación entre los componentes del mosaico nacional. Para los centralistas, la rígida sujeción de las fuerzas periféricas.

¹⁸ González Cosío, Arturo. *Op. cit.*, p. 110.

2.3 La Constitución Federal de 1857, símbolo de lucha nacional

El Congreso Constituyente de 1856-1857 se caracterizó por su heterogeneidad. Todas las tendencias estaban ahí representadas, pero los moderados de los dos partidos eran mayoritarios. Después de tantas experiencias amargas, incluida la pérdida de la mitad del territorio nacional, los espíritus estaban orientados a buscar una fórmula de equilibrio. La opción —federalismo, centralización— ya no era el principal escollo. Se buscaba una fórmula para evitar los abusos del poder y las querellas intestinas.

Los conservadores propusieron regresar simplemente a la Constitución de 1824, en lugar de votar otra. Esta iniciativa no fue aceptada por los liberales, ya que implicaba la restitución de privilegios a la Iglesia y al Ejército, restringidos por una serie de leyes adoptadas desde 1833.

El debate se orientó más a discutir las relaciones de los poderes públicos con la Iglesia que a la definición de la organización política. Los liberales estimaban intolerable que la Iglesia constituyera una entidad jurídica separada. Soportaban difícilmente que el clero controlara un porcentaje considerable de la masa monetaria del país que, decían ellos, debía ser el soporte de la economía nacional.

Por añadidura, las propiedades latifundistas de la Iglesia, las más grandes del país, obstaculizaban los proyectos de los liberales de desarrollar un sector rural constituido de explotaciones familiares. Finalmente, la acusaban de financiar la influencia de los conservadores sobre el gobierno y de haberse rehusado a auxiliar a las autoridades durante la guerra con los Estados Unidos.¹⁹

Pero una vez más la solución a este asunto explosivo iba a ser diferida. La Constitución guardó silencio. Ninguna referencia se hizo sobre el tema de las relaciones entre Iglesia y Estado en el plano nacional. Consecuentemente quedó en la órbita competencial de las Entidades Federativas.

Dado que los liberales eran más fuertes a nivel local, los conservadores no aceptaron doblegarse a la nueva Carta.²⁰ La guerra de tres años

¹⁹ Hansen D., Roger. *Op. cit.*, p. 188.

²⁰ Moreno, Daniel. *Op. cit.* p. 183.

(1858-1861) o guerra de reforma fue ganada por los liberales. Esta conflagración fortaleció al federalismo como emblema de la República, pero fue sobre todo durante la intervención francesa que la organización federal iba a ligarse más aún al principio de independencia nacional.

“La Constitución fue la bandera del Presidente Juárez. De ahí obtuvo la legitimidad de su fuerza. La Carta Federal de 1857 se convirtió en símbolo de lucha nacional”.²¹

No parece demasiado aventurado afirmar que esta transmutación ha ejercido hasta nuestros días una influencia considerable en la idea que los mexicanos, como pueblo, nos hacemos del sistema federal. Esta percepción colectiva, aun cuando no sea muy conciente, ha contribuido a modelar un federalismo ritual. Se respetan cuidadosamente las formas, pero la naturaleza íntima del pacto es sistemáticamente ignorada.

3. CENTRALISMO Y FEDERALISMO: DOS VIAS DISTINTAS HACIA LA CONSOLIDACION DEL ESTADO NACIONAL

3.1 La Constitución de 1857

Teóricamente, la Constitución de 1857 estuvo sesenta años en vigor; no obstante la realidad del país durante este periodo obstaculizó su aplicación. Podemos distinguir dos etapas: el gobierno de Juárez de 1867 a 1876 y la dictadura de Porfirio Díaz, de 1876 a 1911.²²

3.1.1 El gobierno de Juárez (1867-1876)

Los liberales en el poder comprendieron rápidamente que sus sueños no podían realizarse en un país en donde no sólo los componentes territoriales y económicos estaban aislados unos de otros, sino que también estaba empobrecido por medio siglo de luchas. Un país que no tenía por otra parte cohesión ideológica ni política.²³

²¹ González Cosío, Arturo. *Op. cit.*, p. 113.

²² A excepción del periodo del presidente Lerdo (1880-1884).

²³ Calderón, José María. *Génesis del Presidencialismo en México*. México, Ediciones el Caballito, 1972, p. 19.

La Constitución de 1857 que habían concebido como instrumento para dosificar el poder y evitar así las revueltas de los caudillos, se mostró inoperante porque estaba en contradicción con la realidad.

La consolidación de un poder nacional capaz de hacer salir al país de la crisis permanente, suponía el dominio sobre los señoríos locales.

En rigor, el fortalecimiento del poder central, única vía para hacer nacer el Estado Nacional, había sido objetivo común de los liberales y de los conservadores a lo largo del siglo, si bien por dos vías radicalmente diferentes.²⁴

Los gobernadores en la época de Juárez eran poderosos. Obtenían fuerza de sus clientelas y con ellas podían hacer frente al centro y aun insurreccionarse contra él. El presidente, para gobernar, tenía dos alternativas: tejer alianzas con ellos o combatirlos cuando se rebelaban. En esta segunda instancia, Juárez utilizaba al ejército federal o el estado de sitio.²⁵

3.1.2 La dictadura de Porfirio Díaz (1876-1911)

A la muerte del presidente Juárez, Porfirio Díaz se instaló en el poder firmemente resuelto a ejercerlo. Para sentar bien su autoridad, Díaz emprendió una política de cooptación de los caciques y caudillos. Tomó para sí su fuerza haciéndolos gobernadores o comandantes militares. Al mismo tiempo se empeñó en reducir su capacidad de insubordinación alistando sus bandas personales en el ejército regular.

“Una de sus prácticas favoritas era enviar a los generales con muchos partidarios a los Estados en donde había gobernadores muy fuertes... así cada uno vigilaba las ambiciones del otro”.²⁶

Díaz, obtuvo éxito por medio de tal política, ya que logró ejercer un poder incontestado de nombramiento y de revocación de los gobernadores. Instaló, así, un régimen muy centralizado ya que, además, de-

24 Córdova, Arnaldo. *La Formación del Poder Político en México*. México, Editorial Era, S. A., 1972, segunda edición, p. 10.

25 Calderón, José María. *Op. cit.*, p. 21.

26 Hansen D., Roger. *Op. cit.*, pp. 192-193.

signaba directamente los trescientos jefes políticos responsables de los distritos, subdivisiones de los estados en esa época.

Pero con el tiempo este sistema se hizo rígido.²⁷ Limitó severamente la movilidad social y sobre todo cometió el error de desposeer de sus tierras a las comunidades indígenas. De ello resultó una nueva serie de sacudidas violentas, que por simplificación son llamadas Revolución Mexicana.

3.2 La Constitución Federal de 1917

Después del primer periodo revolucionario (1910-1916), Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila y jefe de la facción victoriosa, convocó a un congreso en Querétaro con el fin de analizar las bases jurídicas de la nación.

En 1917, fue adoptada una nueva Constitución. Sus puntos fuertes son los capítulos de los derechos individuales y de los derechos sociales, avanzados para la época. Reforzó el papel del poder público que dejó de ser sólo un árbitro político, para erigirse ante todo en árbitro social, capaz de asegurar la estabilidad del país y lograr los objetivos de la revolución.²⁸

El federalismo, sensiblemente atenuado, fue mantenido en razón, primero, del peso histórico de la Constitución de 1857²⁹ cuyo valor simbólico era todavía importante. También a causa de la reacción contra el régimen centralizador de Porfirio Díaz que se manifestaba en su estrecho control sobre los gobernadores.³⁰ Era necesario, de otra parte, tomar en consideración la fuerza local de los caudillos surgidos de la efervescencia revolucionaria y que veían en la organización federal un instrumento de legitimación del poder recientemente conquistado.

27 En 1910 Díaz tenía ochenta años; dos miembros de su gabinete tenían más edad que él; el más joven tenía cincuenta años. De veintisiete gobernadores, dos tenían más de ochenta años; seis tenían más de setenta y diecisiete tenían sesenta años.

28 Calderón D., José María. *Op. cit.*, p. 199.

29 González Cosío, Arturo. *Op. cit.*, p. 128.

30 Carranza, Venustiano. *Informe ante el Congreso Constituyente de 1916-1917*. Citado por Moreno, Daniel. *Op. cit.*, p. 345.

3.3 La dispersión del poder en la época revolucionaria

El sistema de la dictadura de Porfirio Díaz estaba fundado en las relaciones personales, sin instituciones ni medios para resolver el problema de la sucesión. Es por eso que el país se encontraba en vísperas de la revolución como en 1821: era necesario comenzar desde el principio a buscar un modelo de estabilidad política.

La característica más sobresaliente de la época revolucionaria (1910-1929) fue la parcelación del poder. Ninguna fuerza era capaz de dirigir eficazmente la nación; los caudillos militares se disputaban el control del país. En 1920, 1923, 1927 y 1928, México fue nuevamente azotado por las rebeliones. Los candidatos militares a la Presidencia de la República que no tuvieron éxito, intentaron ampararse de él por la vía armada.³¹

“En el plano regional, una geografía de la política mexicana durante la segunda década del siglo XX habría mostrado que los Estados de la República estaban gobernados por caudillos y caciques. Los caudillos, con sus cuadrillas armadas más o menos obedientes, eran fieles únicamente a los jefes revolucionarios. Los caciques, supervivencias de la época colonial, eran algunas veces los mismos de la dictadura de Porfirio Díaz, o bien habían sido reemplazados por los jefes de las tropas revolucionarias.

“Aún a principios de los años treinta el poder de los caciques era enorme. Ejercían una dominación absoluta sobre sus territorios respectivos: Rodríguez Triana en Coahuila; Rodrigo M. Quevedo en Chihuahua; Carlos Real en Durango; Melchor Ortega en Guanajuato; Saturnino Osorio en Querétaro; Rodolfo Elías Calles en Sonora; Tomás Garrido en Tabasco; Galván, Aguilar y Tejeda en Veracruz y Matías Romero en Zacatecas”.³²

Estos “hombres fuertes de la revolución” ejercían una autoridad indivisa en sus regiones. Tenían a su disposición no solamente sus tropas personales, sino que ejercían un control directo sobre el ejército federal

³¹ Hansen D., Roger. *Op. cit.*, p. 206.

³² González Casanova, Pablo. *La Democracia en México*. México, Editorial Era, S. A., Tercera edición, 1969, p. 46.

cuando eran oficiales militares. Los caudillos y los caciques —militares los primeros, civiles los segundos— obtenían sus clientelas del interés y del temor; todo dependía de ellos: la riqueza, los puestos políticos y el futuro. Dueños de territorios y de destinos eran superiores a los gobernadores y de cierta manera a los presidentes.

Los señores regionales intentaban legitimar este poder desmesurado por medio de partidos que fundaban y controlaban estrecha y personalmente. Las elecciones les permitían, prácticamente sin limitaciones, imponer el nombramiento de gobernadores, alcaldes, diputados federales y diputados locales. Es así que en 1929 había en México sesenta y un partidos, la mayoría de carácter regional.³³

A partir de 1920 los caudillos más poderosos, es decir, aquellos que pudieron ganar la presidencia, recomenzaron el viejo proceso de debilitación de las fuerzas periféricas. Comprendieron como sus predecesores que el fortalecimiento de su poder dependía de la supresión de los caciques y de los caudillos. Para lograrlo utilizaron cuatro medios: su eliminación física;³⁴ la integración en el ejército federal de las bandas controladas por los caudillos;³⁵ la concesión de prebendas y contratos a los altos jefes militares;³⁶ y el agrupamiento de los partidos regionales en el seno de una coalición capaz de garantizar una solución pacífica en la distribución del poder.³⁷

Este último método es analizado más en detalle al tratar la fundación del PNR (Partido Nacional Revolucionario).

3.4 La fundación del Partido Nacional Revolucionario y el fortalecimiento del poder central

El PNR, no era al principio sino una amalgama de diversas corrientes representadas por caudillos; se trataba de integrarlos en una línea polí-

³³ González Casanova, Pablo. *Op. cit.*, p. 48.

³⁴ Córdova, Arnaldo. *Op. cit.*, p. 50.

³⁵ González Casanova, Pablo. *Op. cit.*, pp. 47-48.

³⁶ Hansen D., Roger. *Op. cit.*, pp. 208-209.

³⁷ Scott E., Robert. *Mexican Government in Transition*. Chicago, University of Illinois, 1964, p. 122.

tica unitaria. Los estatutos internos del partido, aprobados con motivo de su fundación en 1929, preveían una considerable autonomía de cada partido de la coalición, pero el propósito final era fundirlos en su seno.

Los objetivos esenciales de la nueva organización eran, primero, contener la fragmentación de las tendencias revolucionarias y, segundo, desencadenar un proceso de centralización por medio de un control creciente de los caudillos y caciques regionales. Constituía también un instrumento de legitimación y conservación del poder, eliminando la impresión del reparto de un botín.³⁸ Es así que el nuevo partido permitía sentar las bases político-administrativas necesarias para llevar a cabo los objetivos revolucionarios.

Esta voluntad de evolucionar hacia un régimen de instituciones como decía el presidente Calles, promotor de la idea, se vio favorecida por una conjunción de circunstancias inexistentes en el momento de las tentativas precedentes.³⁹

En efecto, la especie de los caudillos se encontraba en vías de extinción. Los candidatos a las elecciones presidenciales de 1928 estaban muertos: los generales Obregón y Serrano, asesinados y el general Gómez ejecutado.

Los señores regionales ya no estaban en condiciones de oponerse a los proyectos de coalición, dada la disminución de su poder militar como efecto de la regularización de sus bandas personales y de sus fracasos en el curso de las rebeliones.

Finalmente, no se puede dejar de lado la influencia del enriquecimiento de los caudillos. En la medida en que se aburguesaban, les era más difícil correr los riesgos inherentes a toda insurrección.

El PNR nació, pues, de una especie de contrato político entre dos interlocutores: un poder central incapaz de dominar a la periferia y un conjunto de fuerzas locales sin medios para extenderse al resto del país.

Los dos adjetivos del nuevo partido definían una doble ambición: nacional porque buscaba integrar todas las fuerzas políticas del país hasta entonces dispersas, y revolucionario porque la ambigüedad del

38 Cosío Villegas, Daniel. *El Sistema Político Mexicano*. México, Editorial Joaquín Mortiz, 1974, pp. 48-49.

39 Desde 1916 fueron intentadas varias fórmulas de coalición.

término en el contexto mexicano, permitía obtener el consenso de los grupos en presencia y al mismo tiempo seguir una política flexible susceptible de adaptarse a la coyuntura. Este propósito de reunir bajo una misma etiqueta tendencias contradictorias, en cierta medida ha constituido uno de los rasgos más destacados del Partido desde su formación.⁴⁰

Fue con el presidente Cárdenas (1934-1940), que el sistema político mexicano adquiere sus rasgos fundamentales. En 1935 rompe con Calles, el *Jefe Máximo de la Revolución*, expulsándolo del país. Esta ruptura constituye la transición de la etapa de los caudillos a la etapa del presidencialismo.

El precedente marcado por el general Cárdenas en el sentido de no aceptar un poder suprapresidencial, aumentó más aún, cuando dejó las manos libres a su sucesor. Esto permitió al presidente Avila Camacho (1940-1946) actuar sin la sombra de un caudillo detrás de él. A partir de ahí, el poder presidencial se despersonalizó de una manera vertiginosa. el titular del poder ejecutivo, abstracción hecha de su poder personal, es un presidente fuerte por la influencia simplemente de la institución presidencial.⁴¹

Otra modificación introducida por el presidente Cárdenas tuvo una importancia decisiva en la consolidación del aparato partidista. Eliminó la fórmula original de coalición de partidos regionales para transformarlo en una organización de masas. El Partido fue organizado en un estilo corporativo compuesto de cuatro sectores: obrero, campesino, popular y militar. El Partido Nacional Revolucionario se convirtió así en el PRM (Partido de la Revolución Mexicana).

Al mismo tiempo, los sindicatos patronales fueron agrupados en cámaras de comercio y de industria, lo que facilitó el arbitraje social y aumentó, por consecuencia, el margen de control del gobierno sobre las agrupaciones socio-profesionales, facilitando así el equilibrio de clases.

Las reformas del Partido, tuvieron consecuencias políticas de gran importancia. Por una parte, la consolidación de una preeminencia efec-

⁴⁰ Instituto Mexicano de Estudios Políticos. *México: Realidad Política de sus Partidos*. México, 1970, p. 66.

⁴¹ Calderón, José María. *Op. cit.*, pp. 54-55.

tiva de arriba hacia abajo y, por otra, el desmantelamiento de los cacicazgos regionales generadores de dispersión.

La convergencia de estos dos fenómenos ha permitido la consolidación de un poder centralizado, único capaz de asegurar el desarrollo capitalista de México.⁴² El proceso de consolidación del poder central iniciado en 1929 con la creación del PNR ha triunfado largamente.

“Actualmente la simbiosis partido-poderes públicos permite la participación preponderante de un núcleo central que mantiene el poder de decisión —más particularmente, de un solo hombre por cada mandato presidencial— y no de fuerzas locales en el escenario nacional.

“El PRI ha sido pues un instrumento singularmente eficaz de centralización. Permite a su jefe supremo —el Presidente de la República— ejercer su autoridad no solamente sobre las instancias federales, sino también sobre los gobernadores de los Estados y, por este medio, sobre las colectividades municipales”.⁴³

42 Gutiérrez, Jorge. “Comunidad Agraria y Estructura de Poder”. in: Instituto de Investigaciones Sociales. *Caciquismo y Poder Político en el México Rural*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975, p. 83.

43 Moreno Sánchez, Manuel. *Crisis Política de México*. México, Editorial Extemporáneos, S. A., 1970, p. 42.