

CAPÍTULO PRIMERO

ORDEN VERSUS ANARQUÍA: LA RECONSTRUCCIÓN DEL ESTADO MEXICANO Y LA FORMACIÓN DEL RÉGIMEN POSREVOLUCIONARIO

I. Antecedentes históricos	17
1. El Porfiriato	17
2. La Revolución mexicana	18
3. La Constitución de 1917	22
II. El nacimiento del sistema político mexicano	24
1. Introducción	24
2. El proceso de reforma y centralización militar	25
3. La centralización económica	28
4. El proceso de reforma política: la centralización	31
III. Conclusión: el nuevo pacto político. La limitación del pluralismo y el control de los actores políticos y sociales	46

CAPÍTULO PRIMERO

ORDEN VERSUS ANARQUÍA: LA RECONSTRUCCIÓN DEL ESTADO MEXICANO Y LA FORMACIÓN DEL RÉGIMEN POSREVOLUCIONARIO

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1. *El Porfiriato*

Desde 1876 hasta 1911 —con una breve interrupción durante el periodo de 1880 a 1884—, la presidencia del país fue ocupada por un solo hombre: Porfirio Díaz. Durante este periodo México entra en una nueva dinámica. Por un lado, se presenta un crecimiento acelerado aunado a una gran modernización económica, pero por el otro, un sistema político dictatorial, en el cual el propio Díaz era el eje sobre el que giraba todo el poder político.

Porfirio Díaz dio al país su primera etapa de estabilidad desde la Independencia. Ello fue posible gracias a que México vivía bajo una dictadura relativamente benigna, donde el poder político estaba concentrado y todos los actores aceptaban de forma incondicional al dictador como el árbitro inapelable y al que obligadamente se tenía que recurrir en caso de que los diversos intereses entraran en pugna. La máxima que regía la actuación del porfiriato era “poca política y mucha administración” y estaba basada en una férrea voluntad negociadora y en la instrumentación de una estrategia de cooptación, más que en el enfrentamiento.

Durante el porfiriato se logra unificar y consolidar al Estado mexicano como tal. El país se encamina hacia una aguda centralización política. Se desarrollan instituciones legales y administrativas. Claramente, el proceso modernizador estuvo impulsado por la creación de un espacio económico nacional, es decir, se comenzaron a desarrollar mercados tanto de capital, como de bienes y de trabajo: durante este periodo, el país vive un impresionante desarrollo económico, resultado natural del largo periodo de estabilidad política y de la importante entrada de capital extranjero. La economía crece a un ritmo del 2.7% anual, a diferencia del periodo ante-

rior —desde la Independencia—, cuando el crecimiento fue negativo o en el mejor de los casos hubo un estancamiento. La riqueza nacional se duplica entre 1896 y 1905; el ingreso *per cápita* aumenta en promedio 5.1% anual entre 1893 y 1907; las exportaciones crecen seis veces y las finanzas públicas tienen un superávit en 1895, después de vivir un periodo de bancarrota permanente.

Durante esta etapa, la sociedad mexicana evoluciona rápidamente. Sin embargo, el precio a pagar es muy alto: el desarrollo acelerado produjo grandes desequilibrios en su seno. Toda la estructura de una economía moderna fue instalada en el plazo de una generación: ferrocarriles, bancos, industria, crédito nacional en el extranjero, etcétera. Pero esta bonanza económica implicó la ampliación de la brecha que separaba a ricos y pobres. Los campesinos, por ejemplo, vivían sometidos a una verdadera servidumbre: el salario real de un peón en 1910 equivalía, aproximadamente, a una cuarta parte de lo que era en 1800.

Además, existieron importantes desequilibrios en otros sectores: la inversión extranjera creó verdaderos emporios, pero provocó inflación, afectando a los salarios; la minería creó ciudades y pagó altos salarios, pero a costa de crear poblaciones flotantes e inestables, alterando regiones enteras; el ferrocarril acortó distancias, con la consecuente creación de mercados de mayor tamaño, pero a su vez, produjo una gran especulación en el precio de la tierra. La acelerada transformación económica, la “inmovilidad política del sistema, más una división y choque en la cúpula del poder, dieron por resultado una peligrosa mezcla de ambiciones y resentimientos políticos que finalmente estalló con gran fuerza al finalizar 1910, dando principio a ese complejo fenómeno que se conoce como la Revolución Mexicana”.¹⁰

2. *La Revolución mexicana*

Los dos requisitos previos para la revolución son, primero, instituciones políticas incapaces de proporcionar canales para la participación de nuevas fuerzas sociales en política y de

¹⁰ Meyer, Lorenzo, *La segunda muerte de la revolución mexicana*, 7a. ed., México, Ediciones Cal y Arena, 1995, pp. 26 y 27. Por su parte, Samuel Huntington afirma: “El sistema político era un régimen personal y oligárquico no institucionalizado, carente de autonomía, complejidad, coherencia y adaptabilidad... el desarrollo económico de que fue responsable Díaz dio nacimiento a fuerzas sociales que no pudieron acomodarse dentro del sistema político que insistía en mantener”, *El orden político en las sociedades en cambio*, 3a. reimp., Barcelona, Ediciones Paidós, 1996, pp. 279 y 280.

nuevas élites en el gobierno, y segundo, el deseo de fuerzas sociales hasta entonces excluidas de la política de participar en ella.

Samuel HUNTINGTON

En 1908, el dictador concede una entrevista al periodista norteamericano James Creelman. En ella se consideraba como el último de los hombres *indispensables*; afirmaba que México ya estaba apto para la democracia. Su largo mandato había transformado al país y sobre todo la forma en que se hacía política: su legado —según él— sería que su sucesor tendría ya que surgir de las luchas partidistas. Ese mismo año, Francisco I. Madero, integrante de la clase privilegiada del norte, escribe un libro en el que expone la situación política del país: *La Sucesión presidencial de 1910*. En él, Madero proponía un cambio: en un rasgo de realismo político, buscaba “abrir” la sucesión presidencial mediante la inclusión, en la vicepresidencia, de alguien realmente sensible a la situación política y no de Ramón Corral como pretendía Díaz; alguien que fuese aprendiendo el oficio de gobernar y que llegado el momento ocupara el lugar del general.

Las ideas maderistas poco a poco fueron cobrando fuerza por todo el país, a pesar de que la cúpula gubernamental continuaba cerrada a ellas. Esto provocó que en abril de 1910 Madero se convirtiera en candidato a la presidencia de la República, apoyado por el partido anti-reelecciónista. Su popularidad fue creciendo de manera constante, hasta que Díaz lo percibe como un peligroso enemigo y decreta su encarcelamiento; no es liberado hasta ya consumada la reelección del dictador. La sexta consecutiva: casi treinta años en el poder de forma continua. En ese momento, el general ya contaba con 80 años de edad.

Ante este atropello, Madero publica el *Plan de San Luis*, donde se proclama presidente legítimo de la República y llama a levantarse contra el régimen del general Díaz el 20 de noviembre de 1910. A pesar de que este alzamiento fue un desastre, con el tiempo fue cobrando fuerza, hasta contar con el vigor suficiente para tomar una plaza importante: Ciudad Juárez. En ese momento Madero exige la renuncia inmediata del dictador y éste, al ver que la presión crecía, accede. Con la dimisión de Díaz, el grupo maderista hace su entrada triunfal a la Ciudad de México el 7 de junio de 1910. Así, tras convocar y celebrar elecciones, Madero se convierte en presidente de la República. Si bien la revolución aparentemente había triunfado sin un derramamiento mayor de sangre, en realidad, no hacía más que comenzar.

El movimiento revolucionario, en principio, había finalizado de forma exitosa. Iniciado a partir de la convocatoria maderista y del Plan de San Luis, había logrado su principal cometido: poner fin a la dictadura de Díaz. Sin embargo, estaba por iniciarse la etapa más compleja y cruenta de la revolución. Apenas derrotado el antiguo régimen porfirista, el país tuvo que hacer frente a otro peligro, que es el que amenaza a toda revolución: la anarquía. Las querellas entre las distintas facciones revolucionarias no se hicieron esperar y no fueron menos violentas que el alzamiento contra la dictadura de Díaz.

Madero apenas pudo gobernar unos cuantos meses. Su gobierno sucumbió ante la fuerza y las armas de uno de sus generales: Victoriano Huerta. El general Huerta, con el apoyo de los sobrevivientes del antiguo régimen y con el beneplácito del embajador estadounidense, lleva a cabo un golpe de Estado que finaliza con las ejecuciones de Madero y del vicepresidente Pino Suárez, y con el propio Huerta como presidente de la República. El golpista instaura una dictadura de corte militar, que a diferencia del antiguo régimen, resulta terriblemente represiva. Los asesinatos de Madero y de Pino Suárez, junto con viejos agravios regionales, sociales y económicos dieron como resultado un movimiento militar en contra de Huerta, encabezado por Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila. Se produjeron levantamientos en prácticamente todos los rincones del país: Carranza, Obregón y Villa en el norte; Zapata en el sur, etcétera. La etapa de la guerra civil estaba por comenzar.

Todos estos grupos, actuando de forma más o menos coordinada, logran el derrocamiento de la tiranía huertista. El dictador, tras cometer innumerables crímenes, deja el poder en julio de 1914, partiendo al exilio. Las diversas facciones, organizadas para derrocar al tirano, se mantuvieron unidas mientras lograban su objetivo. Sin embargo, después, la disgregación fue total. Los revolucionarios no fueron capaces de ponerse de acuerdo. De hecho, se reunieron en una convención (en Aguascalientes) para nombrar una cabeza del gobierno. Enfrentados, Carranza no reconoce el gobierno emanado de ésta e instaura el suyo propio en Veracruz.

A partir de ese momento el país sufre un vacío de poder: cada grupo revolucionario pelea por hacerse de él, pero ninguno cuenta con la fuerza necesaria para imponerse a los demás. En suma, tras la caída del tirano Huerta se produjo una gran fragmentación del poder que desembocó en el desgobierno. A lo largo y ancho del país resurgió y se extendió una institución añeja, que en realidad nunca había desaparecido: el caciquismo,

que ahora encontraba su fuerza en los dispersos sectores revolucionarios en armas. Con el tiempo, el grupo constitucionalista (encabezado por Carranza, Obregón y Calles) logra imponerse —al menos parcialmente— a las otras facciones, consiguiendo frenar los impulsos populares de los ejércitos de Zapata y de Villa y controlar al conjunto de revolucionarios desperdigados. El grupo carrancista sería, pues, el que finalmente se proclamara vencedor de las pugnas que enfrentaban a las diversas facciones revolucionarias.

Con Venustiano Carranza en la presidencia, el país obtiene una nueva Constitución (la primera en el mundo que consagra los derechos sociales) y logra —aunque no exenta de conflictos— cierta estabilidad política y social. No obstante, esta aparente tranquilidad no dura mucho tiempo. En 1920, a la hora de encarar la sucesión presidencial, Carranza busca imponer a un candidato dócil y afín a sus intereses; justifica dicha política diciendo que la hora de los civiles en el poder ha llegado, que es tiempo de poner fin al militarismo. Este intento de perpetuarse en el poder —de forma indirecta—, provoca la oposición de Obregón, quien se va a rebelar y lleva a cabo un golpe de Estado. Los revolucionarios, otra vez, vuelven a chocar y a estar enfrentados entre sí. Con la desaparición de Carranza, y tras un breve periodo de interinato por parte de Adolfo de la Huerta, la presidencia de la República es ocupada por Obregón.

Con este movimiento se da por concluida la etapa armada de la revolución. En el fondo, este periodo implicó un gran costo para México: un millón de muertes (250,000 por efecto directo de las armas y el resto de forma indirecta: enfermedades, hambre, etcétera), la destrucción de las élites y la ruina casi total de la economía. Tras una larga era de violencia continua, concluye la guerra civil que había enfrentado al país. Si bien esta etapa se prolongó por diez años, al finalizar México contaría ya con una nueva Constitución y un ejército renovado; y sentaría las bases para aglutinar a los grupos obreros y campesinos que comenzaban a organizarse, dispuestos a luchar por sus intereses, a la vez que apoyar de una forma activa al nuevo régimen emanado del movimiento revolucionario.¹¹

11 Sobre la Revolución Mexicana, véase, entre otros, Aguilar Camín, Héctor y Woldenberg, José, “México”, en Jaguaribe, Helio (comp.), *La sociedad, el Estado y los partidos en la actualidad brasileña*, t. II, México, Fondo de Cultura Económica, 1992; Aguilar Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo, *A la sombra de la revolución mexicana*. 15a. ed., México, Ediciones Cal y Arena, 1995; y Cárdenas García, Nicolás, “Revolución y cultura política: el caso mexicano (1910-1940)”, en VV. AA., *Los valores de la democracia. Ensayos ganadores del primer certamen de ensayo “Francisco I. Madero”*, México, IFE, 1998.

3. *La Constitución de 1917*

La creación de la Constitución política de 1917 fue, en cierta medida, el resultado natural de la revolución mexicana. Si bien en un principio solamente se buscaba reformar la de 1857 (hay que recordar que la de 17 tiene como título *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857*), posteriormente se cambió de idea. Lo que realmente aconteció fue el nacimiento de una nueva Carta Magna, la cual buscaba recoger las demandas más importantes de las mayorías movilizadas, es decir, la de 1917 nace como la primera Constitución de carácter eminentemente *social*.

En 1916 el presidente Carranza decreta una reforma al Plan de Guadalupe. En este decreto manifiesta que con la Constitución del 57 resulta muy difícil —si no es que imposible— gobernar y poder satisfacer las crecientes peticiones de las mayorías emanadas de la revolución. El Ejecutivo considera que lo más adecuado es convocar a un congreso constituyente a través del cual se puedan expresar los grandes anhelos de la nación. Este constituyente, además de subsanar las deficiencias de la norma suprema de 1857, fue concebido como una forma de conjuntar a los diversos grupos revolucionarios y retomar sus demandas e intereses más encarecidos.

La convocatoria para su realización fue expedida por el presidente Carranza: en ella se establecía que el Congreso debía instalarse y comenzar sus trabajos el día primero de diciembre de 1916, en la ciudad de Querétaro. Las elecciones de las cuales saldrían los representantes de la nación, se llevaron a cabo el 22 de octubre de ese año, según lo establecido en la propia convocatoria.

Puntualmente, el primer día del mes de diciembre se inauguraron las sesiones para la elaboración de la nueva Carta Magna. El presidente del Congreso Constituyente, Luis Manuel Rojas, fue el encargado de dicha apertura. En el acto Carranza entrega su proyecto de Constitución modificada, a partir del cual comenzarían a trabajar los constituyentes; además, pronuncia un memorable discurso en el que analiza la situación que vivía el país: reconoció que la Constitución de 1857 no era más que un documento ideal, pero sin vigencia efectiva y sin posibilidad de llegar a alcanzarla. El jefe del Ejecutivo señaló que los principios constitucionales no se cumplían y que el diseño de las instituciones políticas era deficiente e inadecuado para regir la situación que prevalecía en esos días, resultado

de la revolución. Sin embargo, el proyecto carrancista no resultaba muy novedoso; por el contrario, la única reforma de importancia era el fortalecimiento del Ejecutivo, en detrimento de los demás poderes, sobre todo del Legislativo.

Desde el primer momento, la propuesta del Ejecutivo causó división entre los diversos sectores, principalmente por sus omisiones. La mayor inconformidad provino del grupo que buscaba introducir importantes reformas sociales. Los conflictos más importantes surgieron en el capítulo de los derechos del hombre, fundamentalmente en materia de educación, del régimen agrario y de trabajo. Dicha fractura en el seno del constituyente se debió a que se encontraban enfrentados dos proyectos de nación antagónicos: por un lado, una visión que podríamos llamar “clásica”, encabezada por Carranza y sus seguidores; y, por el otro, la que se podría catalogar de “progresista”, impulsada por los obregonistas, quienes buscaban establecer fuertes vínculos con las mayorías que habían participado en el movimiento revolucionario. Finalmente, el grupo vencedor —que impuso su visión y su proyecto constitucional— fue el obregonista. Carranza aceptó su derrota en el constituyente; sin embargo, se convirtió en el primer presidente que gobernó bajo el nuevo ordenamiento.

Tras amplios y acalorados debates, los constituyentes concluyeron su labor el día 31 de enero de 1917, fecha en la que los diputados firmaron y proclamaron su adhesión a la Constitución. Ese mismo día, en sesión solemne, se lleva a cabo la clausura del congreso. Durante este acto, el presidente Carranza protesta acatar y respetar la nueva Carta Magna; la cual, finalmente, fue promulgada el día 5 de febrero de 1917.

La Constitución del 17 sentó un precedente de gran importancia: recogió por vez primera los “derechos o garantías sociales”, es decir, la nueva Constitución buscó de manera expresa proteger a los grupos más débiles (como los campesinos, los trabajadores, etcétera). En consecuencia, el carácter social de la nueva Carta Magna quedó plasmado fundamentalmente en los artículos 30. (educación), 27 (régimen agrario, atribuciones exclusivas del Estado y la subordinación de la propiedad privada al interés social), 28 (prohibición de monopolios y protección a los consumidores), y 123 (en el cual se regula la materia laboral).

Es en estos preceptos donde se establecen las garantías de contenido social, con las que la Constitución busca amparar a los grandes sectores sociales, y que constituye el núcleo de avanzada del constitucionalismo moderno. Empero, además de prestar dicha protección a los grupos ma-

yoritarios, estas reformas desempeñaron otras funciones, tanto de carácter simbólico como de evidente control: se convirtieron, pues, en el medio privilegiado para la organización del poder político y en el manto ideológico que lo amparaba.

Dentro de este contexto, la Constitución de 1917 (con su contenido social y, a la vez, fuertemente paternalista) se convertiría con el paso del tiempo en uno de los instrumentos clave —tanto simbólico como fáctico— para el afianzamiento y la consolidación del grupo en el poder, y para la canalización por una vía institucional de las mayorías movilizadas por la *ola revolucionaria*.¹²

II. EL NACIMIENTO DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

El vacío de poder y autoridad que existe en tantos países en modernización, puede ser llenado temporalmente por un liderazgo carismático o por la fuerza militar. Pero sólo la organización política puede llenarlo de forma permanente.

El sistema producido por la revolución dio a México estabilidad política, identificación popular con el gobierno, reforma social y desarrollo económico sin paralelo en la historia anterior al país, y únicos en América latina.

Samuel HUNTINGTON

1. Introducción

Terminada la etapa armada o de destrucción revolucionaria, los vencedores tuvieron que enfrentar un reto de dimensiones incalculables: reconstruir al país, tanto en lo económico como en lo político y social. Al término de la violencia revolucionaria, México se encontraba sumido en la anarquía. El poder político se encontraba prácticamente colapsado y

12 Para abundar acerca del proceso constituyente y del significado de la Constitución de 1917 véase Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, 20a. reimp., México, Ediciones ERA, 1996; Escobedo Delgado, Juan Francisco, “Ataduras históricas de la democracia en México”, en Varios autores, *Los Valores de la democracia*. México, IFE, 1998; id. *Resonancias del México autoritario*. México, Universidad Iberoamericana-UNESCO-Fundación Manuel Buendía, 2000; y Marván Laborde, Ignacio, *¿Y después del presidencialismo? Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*, México, Océano, 1997.

cada facción, grupo o cacique local, lo ejercía sin límite alguno en el territorio bajo su control.

El movimiento revolucionario produjo un doble problema en materia política: por un lado, la existencia de muchos grupos organizados —en algunos casos enfrentados entre sí— que tenían un marcado tono personalista y carecían de un proyecto de nación o ideológico alternativo; por el otro, había dejado a una parte significativa de la población movilizada y con expectativas crecientes, basadas en el contenido programático de la Constitución de 1917 y en su participación en la revolución. Después de la etapa armada, el país no contaba con instituciones políticas y económicas sólidas. El Estado tuvo que hacer frente al problema de controlar a las masas, así como a sus líderes e iniciar un decidido esfuerzo de reconstrucción en todos los frentes.

El grupo en el poder cuyo soporte eran las armas, tenía que transformarse, establecerse y reconstruir las capacidades estatales. Refundar el Estado y darle un alcance nacional y un poder indisputado. Era necesario, además, llevar a la práctica las promesas recogidas en la Constitución. Así, la construcción de las instituciones y de mecanismos políticos adecuados, es decir, de todo un sistema de dominación que permitiera consolidar la hegemonía del grupo revolucionario, fue la tarea más apremiante. México, a través de Obregón, Calles y Cárdenas —principalmente—, encontró a los hombres necesarios para abordar dicha *misión*. Sin embargo, ante la dimensión y complejidad del desafío, los revolucionarios tuvieron que hacerle frente, de forma obligada, en etapas sucesivas y mediante una serie de mecanismos diversos. Tanto a las etapas como a los mecanismos a los que recurrieron, nos referiremos a continuación.

2. *El proceso de reforma y centralización militar*

Al término de la revolución —como ya se dijo—, el poder político quedó pulverizado; era ejercido, en la mayoría de los casos, por jefes militares que controlaban pequeñas regiones del país, cuya única finalidad era satisfacer sus intereses personales. Se enfrentaban y se rebelaban de forma abierta a las políticas del gobierno central, mediante la fuerza que les otorgaban los “ejércitos locales” y los estrechos vínculos con el poder económico regional, principalmente con hacendados y latifundistas.

El papel que jugaba el ejército en la política y en el uso de recursos a través del presupuesto —como secuela natural del proceso revolucionario

rio— era enorme y desproporcionado, incluso. El ejército absorbía del erario público —según datos de Juan Molinar— el 32 por ciento del total entre los años 1920 y 1933, aumentando hasta casi el 40% si se incluye el periodo de 1917 a 1920. A su vez, el instituto armado era en extremo proclive a la sedición: como consecuencia del alzamiento del expresidente De la Huerta en 1923, se vuelve imprescindible realizar una “purga”: fueron dados de baja 102 generales y cerca del 40 % de la tropa. Más aún, en 1927 se produce un incidente similar, cuyo resultado fue la baja de los generales Gómez y Serrano (dos de las principales figuras militares del país); con todo, en 1929 se tuvo que eliminar a otros 47 generales, como consecuencia de la revuelta encabezada por el general Escobar, apoyado por 18,000 de los 56,000 efectivos que tenía el ejército en ese momento.¹³

Ante esta situación, los generales en el poder — Obregón y Calles— tuvieron que afrontar una profunda reforma militar antes de poder abordar la reforma política, tan necesaria para la estabilidad del país. La renovación de la milicia era un requisito previo inexcusable para poder unificar a todos los grupos revolucionarios. Antes que nada, tuvo que hacerse frente a las constantes rebeliones y alzamientos de algunos generales. Al hacer fracasar estas intentonas, se enviaba un importante mensaje: el tiempo en que el poder se obtenía mediante las armas había concluido.

La tarea que tenían que enfrentar las cabezas del grupo revolucionario era inmensa. Resultaba imperioso reducir los efectivos militares, así como mejorar la organización interna y compensar los esfuerzos de este cuerpo armado. Estos fueron, sin duda, los tres objetivos principales que persiguió la élite política en esta materia. Se abordó, en consecuencia, una reorganización administrativa que buscaba neutralizar las acciones del ejército y de sus jefes. A la postre, este sería el momento clave en el proceso de despolitización de las fuerzas armadas surgidas del movimiento revolucionario.

En particular, fue Obregón quien en verdad comienza a reformar al ejército y contener su fuerza. Él empieza el combate y debilitamiento de los poderes de *facto* locales, licencia a un elevado número de tropas —casi el 50 %— y, a la vez, limita la fuerza del poderoso grupo delahuertista.

13 Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, 2a. ed., México, Ediciones Cal y Arena, 1993, p. 19. En general sobre el proceso de reforma militar, véase Serrano, Mónica. “Estado y Fuerzas Armadas en México”, en Cavarozzi, Marcelo (coord.), *México en el desfiladero. Los años de Salinas*, México, Juan Pablos Editor-FLACSO, 1997.

Este proceso se acelera a partir de 1924, año en el que las condiciones fueron más propicias para lograr la institucionalidad del ejército y la pacificación del país. El presidente Calles, conjuntamente con su secretario de guerra, el general Joaquín Amaro, fueron los principales artífices de este proceso; ello significó el inicio de una verdadera profesionalización y la introducción de la disciplina castrense en el ejército “revolucionario”.

Calles y Amaro aplicaron una doble política: por un lado, limitaron severamente las erogaciones del presupuesto público destinadas al sector militar, y por el otro, facilitaron a los caudillos armados su conversión a hombres de negocios, alejándolos de la política activa y de la gran ambición que habían mostrado por hacerse del poder. Otra medida que resultó trascendental para lograr el sometimiento del ejército fue la reestructuración de la administración militar. Se crearon 30 jefaturas a lo largo de todo el país y se estableció la rotación periódica de los jefes, con la finalidad de no permitir que éstos pudieran establecer bases de poder local, evitando así la creación de intereses personales que con seguridad acarearían la desobediencia hacia las directrices del poder central, tal y como había venido ocurriendo en el pasado.

Un paso más importante aún se dio con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR). El nacimiento del partido fue el impulso unificador definitivo por parte de los revolucionarios. En este “pacto” fueron incluidos los militares: sometiéndolos a los dictados políticos del partido, restándoles autonomía y eliminando de forma definitiva la vía armada como medio de acceder al poder.

Sin embargo, el presidente Cárdenas (1934-1940) fue quien proyectó con mayor fuerza la estrategia para someter el ejército al control civil. El general michoacano introdujo en el partido a las grandes masas de obreros y campesinos, de modo que le restaran fuerza a la gran influencia del sector militar. En 1938, con la transformación del PNR en PRM (Partido de la Revolución Mexicana) y con la creación de cuatro sectores —campesino, obrero, popular y militar— se diluye el poder y la fuerza del sector castrense. Bajo su presidencia, las relaciones entre el poder político y el militar fueron finalmente resueltas. El ejército se convirtió en una institución disciplinada, sometida al Ejecutivo y sin personalismos en su seno. De este modo, los resultados del proceso de profesionalización se materializaban en muestras de lealtad absoluta, tanto a la nación en su conjunto, como al gobierno. Así, bajo el mandato del presidente Cárdenas

se perfeccionaron los controles civiles sobre el ejército (a través del partido) y se aceleró su profesionalización.

El último paso se dio cuando a fines de 1940, bajo el mandato del presidente Ávila Camacho, se lleva a cabo una nueva reestructuración del partido. Esta reforma tuvo como principal finalidad la eliminación del sector militar y su influencia tanto en la política como en el partido, consolidándose así la institucionalidad del ejército. El jefe del Ejecutivo ordenó, en esos días, la salida del sector militar del partido oficial. Esta decisión fue central para concluir el ya avanzado proceso de profesionalización del ejército y su paso a un relativo segundo plano en la actividad política. Aquellos militares deseosos de hacer política, la pudieron hacer, pero a través del sector popular y ya no directamente como representantes de su corporación. En suma, las medidas adoptadas no buscaron sino unir y disciplinar a las fuerzas armadas. Se puso fin a las causas e intereses personales de los caudillos militares y se transformó al ejército en un cuerpo de carácter institucional. Esto llevó a que la milicia se considerase un celoso escolta del movimiento revolucionario, o más aún, como el guardián del acuerdo político de 1928-1929; en esa medida sería un integrante activo (e imprescindible) en la consecución de las metas establecidas por los revolucionarios.

Todo este proceso desembocó en la sujeción del poder militar al poder político; el cual, a partir de 1946, se depositó en elementos civiles (desde esa fecha, los sucesivos presidentes de la República fueron civiles y ya no militares). La sumisión del ejército al poder político se convirtió en un pilar fundamental para la estabilidad política del país en los años venideros, sobre todo si se observa bajo el lente de las experiencias militaristas que durante este periodo asolaron al resto de América Latina o incluso el propio caso mexicano y su “agitado” siglo XIX.

3. La centralización económica

Durante la etapa armada de la revolución (1910-1920), el país vivió la desorganización de buena parte del proceso productivo y de la economía. México sufrió un gran retroceso en todos los campos, tanto en la agricultura como en la incipiente industria o en los servicios. No obstante el gran desafío que significaba la reconstrucción de la economía, el grupo revolucionario no partió de cero: para 1920 el gobierno central ya ejercía una gran hegemonía, era reconocido y contaba con una influencia efectiva.

va en prácticamente todo el territorio nacional. A la par, la Constitución de 1917 impuso al Estado grandes obligaciones y le confirió amplias facultades para intervenir en materia económica; contrajo, de esta manera, vastos compromisos con la sociedad. Teniendo como escenario el trastorno y la destrucción provocados por la revolución, el proceso productivo sólo podía reconstruirse a partir de una amplia intervención estatal.

A partir de 1920 y principalmente hasta 1934, el Estado asume un rol muy activo en la reactivación y reconstrucción de la economía. Fue una etapa en la que el sistema productivo quedó reconstruido y colocado en la ruta de un acelerado y dinámico crecimiento. Es un periodo de transición en el que se redefinen los elementos centrales de la economía mexicana. Además, dentro de la fuerte inestabilidad, se observó un proceso de recuperación de los principales indicadores económicos, permitiendo definir las características de una nueva plataforma para el desarrollo en los años venideros.

Durante esta etapa fueron creadas las instituciones que con el transcurso del tiempo resultarían clave para la economía del país. Surge el Banco de México como el encargado de la emisión monetaria y como órgano financiero central. Se crea un sistema bancario y financiero encaminado hacia el desarrollo de la iniciativa privada; se fundan los bancos Agrícola y Ejidal, enfocados al campo, así como bancos de fomento para impulsar las grandes obras de infraestructura necesarias para el desarrollo del país. Además, el Estado asume plenamente —con la excepción del petróleo— el control de los recursos naturales no renovables, según lo establecía el artículo 27 constitucional.

Este esfuerzo de reconstrucción y reencauzamiento de la economía mexicana significó el surgimiento del Estado desempeñando un papel novedoso. De hecho, para hacer realidad el proceso de rehabilitación y crecimiento económico se requirió de la consolidación del entramado institucional postrevolucionario, además de un Estado con nuevas atribuciones y capacidades mucho más amplias. El aparato gubernamental desplegó relaciones con diversos grupos sociales y con los agentes que intervenían en la economía; todo ello de una forma novedosa, frente a la naciente sociedad de masas.

Desde esta perspectiva, el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas significa la consolidación de este (nuevo) proceso económico. Durante el cardenismo la política da un giro: permite la incorporación y otorga mayor relevancia a las diversas fuerzas políticas nacionales, principalmente

a las organizaciones de masas. Esta nueva dinámica política, sin duda, influyó en el aspecto económico. El Estado se vio obligado a desplegar una mayor intervención, mucho más activa, extensa y directa. Se crearon nuevas instituciones y se le dio una nueva función a las ya existentes. Este gran esfuerzo estatal parte del Plan Sexenal, elaborado por Cárdenas en 1933 como su plataforma política. Dicho plan reconocía:

Las necesidades del desarrollo de una economía atrasada y de una sociedad débilmente organizada. Por ello esta fase puede caracterizarse como de preparación de las condiciones necesarias para el crecimiento económico de largo plazo. En efecto, en el Plan Sexenal se reconoció la necesidad de impulsar la reforma agraria, la construcción de infraestructura, la expansión del gasto público, etc. Como los pilares de un “bloque” a partir del cual se consolidó un proyecto de desarrollo con fuerte orientación nacionalista.¹⁴

En consecuencia, la intervención estatal hizo posible la recuperación del crecimiento económico, hasta lograr una notable tasa del 4.5 por ciento anual. Con todo, lo más importante de este periodo es que se colocaron las bases para que a partir de 1940 se produjera el gran cambio estructural en la economía mexicana, permitiendo así que durante las décadas siguientes se alcanzara un acelerado crecimiento, conocido como el “milagro mexicano.” A su vez, se crean instituciones vitales como Nacional Financiera y el Banco de Comercio Exterior, cuya finalidad principal era la promoción del desarrollo y de las exportaciones; se reforma el Banco de México para asegurar un mayor control de los indicadores macroeconómicos y poder consolidar la política monetaria y el sistema financiero en su conjunto. Se fundan, asimismo, las grandes empresas de carácter público como la Comisión Federal de Electricidad y Ferrocarriles Nacionales.

Además de las grandes transformaciones estructurales, se lleva a cabo un hecho sin precedentes que con el paso del tiempo se convertiría en un hito, no sólo en cuanto a la intervención estatal en la economía sino en la historia nacional: la expropiación petrolera. Decretada en marzo de 1938, la expropiación del petróleo tuvo como causa principal el conflicto

14 Ayala Espino, José, *Estado y desarrollo. La formación de la economía mexicana (1920-1982)*, México, SEMIP-UNAM-Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 33. Sobre el desarrollo de la economía durante el Cardenismo, véase Hansen, Roger, *La política del desarrollo mexicano*, 21a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1993, pp. 49-56.

entre las empresas petroleras extranjeras y el presidente Cárdenas. Dado que dichas empresas se negaron a acatar un fallo de las autoridades laborales, favorable a los trabajadores, el presidente decidió cortar de tajo la peculiar situación de estas empresas (las cuales se negaban de forma sistemática a someterse a las autoridades mexicanas, además de contravenir el artículo 27 constitucional). En el fondo, la expropiación del petróleo se tradujo en tres cuestiones básicas:

- Se dio cabal cumplimiento al artículo 27 constitucional en materia de hidrocarburos.
- Permitió al Estado tomar las riendas, de forma definitiva, del desarrollo económico nacional.
- Puso fin a la intervención económica de las potencias extranjeras, llevada a cabo —en algunos casos— por encima del Estado mexicano.

En pocas palabras, lo que se consigue mediante la expropiación petrolera es la consolidación plena de la “soberanía económica”, es decir, el Estado asume cabalmente la autoridad y la rectoría del país en materia de economía. Así pues, este fenómeno se convirtió, con el tiempo, en uno de los principios característicos —fundacionales— del régimen emanado de la revolución.

4. El proceso de reforma política: la centralización

Para encarar con éxito la modernización, un sistema político tiene que estar ante todo en condiciones de innovar la política, es decir, de promover la reforma social y económica por medio de la acción estatal.

El principal problema de la política es el atraso en el desarrollo de las instituciones políticas, que deben respaldar los cambios económicos y sociales.

Samuel HUNTINGTON

A. Introducción

Además de los procesos de modernización en materia militar y económica ya descritos, la centralización y unificación política de las diver-

sas fuerzas existentes en el país era la tarea más importante que tenía ante sí el grupo revolucionario. Dicha centralización resultaba indispensable para superar la espiral de anarquía, resultado de la existencia de múltiples facciones y grupos que ejercían el poder político en todo el territorio nacional. En particular, la estrategia adoptada por los principales dirigentes del grupo revolucionario se puede expresar a partir de cuatro puntos:

- La creación de un espacio político que aglutinara y le diera uniformidad al grupo revolucionario y a la vez permitiera resolver sus diferencias; esto se cristaliza con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR).
- La incorporación a la política de las grandes masas, permitiendo el control político de éstas por parte del Estado. Esto se hace realidad mediante la transformación del PNR en PRM y la creación al interior del partido de los sectores, instituyendo el corporativismo.
- La creación de un poder político fuertemente centralizado —único— que diera coherencia e instrumentara el “programa de la revolución”, poniendo fin a los *feudos* locales de poder. Todo esto se realizó mediante la institucionalización de la presidencia como el gran poder y el supremo árbitro de los conflictos políticos, por encima de caudillos o caciques.
- Finalmente, al reformarse el PRM y convertirse en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), se centraliza —aún más— la toma de decisiones en su seno. De esta forma, la subordinación del partido al poder que ejerce la presidencia de la República es absoluta.

Estos cuatro procesos políticos fueron —principalmente— los que permitieron sentar las bases para un adecuado funcionamiento del sistema político postrevolucionario. Lo que se buscó, antes que nada, fue concentrar el poder político y asegurar un gobierno eficaz, que contara con la capacidad suficiente para controlar y organizar los diversos intereses, en ocasiones contrapuestos, de las facciones y grupos *revolucionarios*. Este fue el verdadero propósito para la creación del régimen priista y no la búsqueda de un poder democrático, con límites y contrapesos.

B. *La fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR)*

Un sistema de discusión y conciliación institucionalizados en los marcos partidarios reem-

plazó a la anterior política pretoriana de conflicto y violencia abiertos.

Samuel HUNTINGTON

Como resultado de la revolución, el país se vio inmerso en una situación que podríamos llamar de *refeudalización*, es decir, el *mercado político* nacional que lentamente fue construyendo el dictador Porfirio Díaz fue destruido por completo. Esto trajo como resultado la proliferación de innumerables caudillos y caciques locales apoyados por sus “partidos”. De modo tal que en ese momento la política nacional no era más que la *yuxtaposición* de una serie interminable de pequeñas hegemonías locales. La guerra civil que había sufrido el país provocó que cada región fuera controlada por estos caudillos o jefes locales, que a despecho del poder central —casi inexistente en ese momento— eran los verdaderos dueños de vidas y haciendas.¹⁵

Fue entonces, tras el asesinato de Carranza, que Obregón queda como el único caudillo con alcance y fuerza nacional. Éste, junto con Calles, comienza a reconstruir el poder del Estado y a someter a los caciques locales. Sin embargo, cuando dicho proceso ya mostraba un avance considerable, Obregón fue asesinado (julio de 1928). Tras la desaparición de su “hombre fuerte”, la revolución se queda sin el último gran caudillo, produciéndose una crisis de enormes proporciones en el seno de la élite gobernante. Con la muerte de Obregón —quien además de líder indiscutible de los revolucionarios, era el presidente electo— se produce un vacío de poder inmenso. Los integrantes del grupo revolucionario se quedan sin el referente político obligado. Más aún, la precaria estabilidad alcanzada por el país se veía amenazada.

Ante esta compleja situación, existe el peligro —real— de que los caudillos más fuertes busquen imponer su voluntad y sus intereses mediante el uso de la fuerza. Es en este momento de gran incertidumbre cuando el presidente Plutarco Elías Calles —que se encuentra a punto de

15 En este punto, cabe exemplificar la fragmentación en la que se encontraba sumido el país. Se puede afirmar que: “Muchas veces los ‘partidos’ se confunden con una persona, o desaparecen al poco tiempo de nacer... a menudo se distinguen por matices geográficos o sociológicos: un barrio, un gremio... El gran Partido Oriental Veracruzano reúne más de 150 partidos y clubes; el Partido Socialista Radical Tabasqueño agrupa 544 organizaciones y 164 ligas de resistencia... En el Estado de México, en el registro electoral de 1925, eran más de 200 los partidos reconocidos; había 107 en el D.F., y para todo el país se identifica en 1928 la módica suma de... ¡8000 partidos!”, Meyer, J., Krauze, E., y Reyes, C., *Historia de la revolución mexicana* núm. II 1924-1928. *Estado y sociedad con Calles*, 1a. reimpr., México, COLMEX, 1981, p. 97.

concluir su periodo presidencial— emerge como el nuevo líder del grupo revolucionario. Sin duda, Calles se colocó por encima de todos los jefes, imponiéndose como la fuerza más importante de la coalición revolucionaria, como el *jefe máximo*. Declaró que con la desaparición de Obregón se ponía fin a la etapa caciquil y se avizoraba un nuevo rumbo nacional.

Durante su informe presidencial de 1928, el jefe del Ejecutivo señala que ha llegado la hora de dejar atrás el periodo de los caudillos y transitar hacia una nueva era: la de las instituciones. El propio Calles —con la fuerza que le daba la presidencia de la República y el ser el caudillo con la mayor autoridad, además de sus amplios recursos políticos— se convierte en el eje principal, en la cabeza indiscutible del grupo revolucionario. Logra persuadir a los principales caudillos del país de la necesidad de establecer un pacto político y crear un partido oficial que diera cabida a los miembros de la “familia revolucionaria”.

En suma, Plutarco Elías Calles mostró una gran capacidad para estar a la altura de las circunstancias y aprovechó el vacío de poder para hacer realidad una vieja idea: dejar atrás el largo periodo del caudillismo, pero sin aceptar un sistema político democrático. La idea callista se concretó en la formación del partido oficial en cuyo seno se integrarían los partidos (pequeños y grandes) que aglutinaban a la gran coalición que copaba el poder; además, funcionaría como el instrumento para la negociación interna de este grupo, superando así la tradicional dependencia del “hombre indispensable”. El nacimiento del Partido Nacional Revolucionario (PNR) fue resultado de un proceso lanzado desde la cúspide del poder, que involucró solamente a la élite política. El PNR nació con una meta clara: convertirse en la institución donde se incluyera a todo el grupo revolucionario y a la vez se diera (en su interior) la negociación entre las diversas fuerzas políticas.

La fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) —con el impulso del saliente presidente Calles— en marzo de 1929, tuvo como objetivo principal crear un espacio donde el grupo revolucionario pudiera debatir y arreglar los conflictos políticos de una forma “institucional” y, a su vez, poner fin a la violencia política. El partido sirvió en un principio —más que para la movilización electoral— para favorecer la unidad de la dispersa élite política nacional. Se disciplinó a los políticos y a los partidos locales, y se incorporó a los caudillos y caciques a una instancia política única, ya que ellos significaban la correa de transmisión entre la élite política central y las fuerzas locales de todo el país. En términos genera-

les, se propició que el poder —finalmente— pudiera transmitirse de una forma pacífica y relativamente ordenada, sin poner en peligro la estabilidad política del país y así disfrutar de los beneficios que otorgaba la permanencia en el gobierno.¹⁶

Desde la conformación del partido, su dirigencia comienza una rápida cooptación de las organizaciones, partidos y fuerzas locales, buscando establecerse como la institución política más representativa del grupo revolucionario. De esta forma, el partido sirve para revertir la ola disgregadora en que se había convertido el movimiento revolucionario, dando paso a una fuerte centralización política.

Lo cierto es que en un principio, el naciente partido tuvo tres funciones importantísimas para el desarrollo del país: “contener el desgajamiento del grupo revolucionario; instaurar un sistema civilizado de dirimir las luchas por el poder y dar un alcance nacional a la acción político-administrativa para lograr las metas de la Revolución Mexicana.”¹⁷ Así, el partido fue una gran coalición de grupos revolucionarios que declaró como meta principal hacer realidad los postulados de la revolución y, en particular, los de la Constitución de 1917. Ante todo, el PNR surge como el aglutinamiento de grupos regionales y su principal preocupación es, justamente, mantener la unidad de los revolucionarios.

16 Pacheco, Guadalupe, “La XIV asamblea nacional del PRI”, *Estudios políticos*, tercera época, núm. 8, octubre-diciembre de 1991, pp. 75 y 76. La función que desempeñó el PNR como aglutinador de partidos y fuerzas regionales fue fundamental: permitió la unificación política del grupo revolucionario y del país. En este sentido Víctor López Villafañe afirma: “El PNR tuvo como una de las primeras tareas asimilar la membresía de dichos partidos, y ser el vocero de los mismos en el contexto político nacional. Fue sin duda un paso muy importante en la formación del sistema político mexicano”, *La formación del sistema político mexicano*, 3a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1993, p. 41. Por su parte, José Woldenberg advierte que: “No se trató de una casualidad sino de una construcción. Luego de la ola centrifuga que marcó al final de la etapa armada de la revolución, y que llevó a la formación de decenas, centenas, de partidos nacionales, regionales, estatales y hasta municipales, con la constitución del Partido Nacional Revolucionario en 1929 se invierte dicha tendencia y se inicia un proceso centralizador que en su momento fue ordenador e institucionalizador de la vida política nacional... Militares, ‘hombres fuertes’, caudillos revolucionarios, políticos, etcétera, encuentran en el PRN (*sic*) una primera fórmula cívica para procesar sus intereses y una plataforma común para reproducir la abigarrada red de intereses y expectativas que puso en acto el movimiento armado”, Woldenberg, José, “¿Y el sistema de gobierno?”, *Universidad de México, Revista de la UNAM*, núm. 533, junio de 1995, p. 3.

17 Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, 20a. reimp., México, Editorial Joaquín Mortiz, 1991, p. 35. En el mismo sentido, Jesús Silva-Herzog Márquez afirma: “(el PNR) No era el vehículo de una ideología sino un artefacto para terminar con una guerra civil. Condensador del pluripartidismo extremo de los años veinte, el partido oficial tenía como función principal el evitar que las diferencias explotaran a balazos. De esta manera, el hijo de Calles sacó a México del círculo feroz de la anarquía y el militarismo.”, *El antiguo régimen...*, op. cit., nota 2, p. 24.

Más adelante, en 1933, al llevarse a cabo la segunda convención ordinaria del PNR, se da un paso más en el proceso de centralización política. Realizada del 4 al 6 de diciembre, esta convención significa la primera gran transformación del partido. Se modifican los estatutos y se declara la disolución de las fuerzas y los grupos regionales que todavía coexistían a su interior. Esta reforma tiene como efecto principal una mayor centralización: al diluir la influencia de los poderes locales se da paso a un gran mando, encabezado por los políticos del centro del país.

A la par, y sin Obregón de por medio, Calles se convierte en el líder indiscutible del grupo revolucionario. Creador e impulsor del gran partido de la élite revolucionaria, es investido como el “jefe máximo”. Calles domina la escena política más allá de los presidentes en turno. Desde la desaparición de Obregón (1928) hasta 1935 —ya entrado el cardenismo— fue el poder “tras el trono”; en este sentido, el PNR no fue más que la expresión política de su hegemonía. Calles se apartó de la estructura formal de poder y fue hilando una espesa red de conexiones políticas a su alrededor, que llegaron a convertirle en la cabeza de la coalición posrevolucionaria. Durante este periodo, junto al partido, la “jefatura máxima” es la institución que sobresale; sin embargo, su origen (el asesinato de Obregón) y el no estar dentro del esquema formal del poder, le restó legitimidad. La diarquía presidente de la República—“jefe máximo” no podía ser una solución duradera ni venturosa: no logró la estabilidad que había tenido la anterior, Obregón-Calles, y, además, propició tantas tensiones como las que ayudó a resolver.

Al mismo tiempo hay que enfatizar el papel jugado por el naciente partido oficial, ya que se convierte en la institución clave para llevar a cabo la unificación del disperso grupo emanado de la revolución y, además, se le utiliza como el instrumento perfecto para hacer realidad la dominación política en los años posteriores. Desde esta perspectiva, Octavio Paz afirma que:

El PNR fue una asociación de jefes militares y políticos en torno a la figura del general Calles. Agente, brazo civil del poder revolucionario, el partido no poseía fuerza por sí mismo; su poder era reflejo del poder del caudillo y de los militares y caciques que regían las provincias. No obstante, a medida que la paz se extendía y que el país iniciaba el regreso hacia la normalidad, el partido cobraba fuerza —no a expensas del caudillo sino de los generales. La estructura política dual del México contemporáneo estaba ya en embrión en el PNR: el presidente y el partido. La función del nuevo organi-

mo fue sobre todo de orden negativo: no sirvió tanto para implantar un programa como para reducir los choques entre las facciones y someter a los levantiscos. Aunque no fue una semilla de democracia, fue el comienzo de una estructura política nacional, estrechamente fundida al nuevo Estado. Entre las palabras que formaban su nombre, la significativa era la segunda (*nacional*): el PNR combatió y debilitó el poder de los sátrapas regionales y de los atamanes revolucionarios.¹⁸

C. *Las reformas políticas del cardenismo*

a. Introducción

Cuando Cárdenas llega a la presidencia en 1934, el poder real recaía no en el Ejecutivo ni en el partido oficial, sino en el “jefe máximo”: Plutarco Elías Calles. Controlaba al gabinete, a los militares, al Legislativo, al partido y a los gobernadores. No obstante, Cárdenas —a diferencia de los anteriores tres presidentes— se enfrenta (y vence) a Calles. El mandato presidencial cardenista resultó fundamental para la institucionalización del régimen político: llevó a cabo una serie de reformas institucionales que permitieron dar forma a lo que sería la “etapa clásica”. Es durante este periodo que el Estado adopta nuevos instrumentos para hacer realidad las promesas postergadas y profundiza, en la práctica, el programa de la revolución mexicana.

Durante esta etapa finaliza el proceso de disolución del poder de los caudillos y de las fuerzas políticas locales. Se crean nuevas estructuras y organizaciones más acordes con las necesidades del momento (facilitando el control de las mayorías por parte del Estado; asegurándose el apoyo y subordinación de éstas). Surge —a través de una importante reforma— un partido oficial mucho más funcional, con un mayor poder (gracias al apoyo de los sectores corporativizados) y, a la par, la presidencia obtiene la gran fuerza con que contaría en los años subsecuentes. El gran impulso que el presidente dio a las reformas se tradujo en que este periodo (1934-1940) sea considerado crucial para la consolidación de los instrumentos de la dominación priista. De este modo, se vuelve realidad el afianzamiento de la estabilidad y del control político por parte del grupo revolucionario, permitiendo el establecimiento de su larga hegemonía.

18 Paz, Octavio, *El peregrino en su patria. Historia y política de México. Obras completas, tomo 8*, 2a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 282.

*b. El Partido de la Revolución Mexicana (PRM)
y la masificación (corporativización) del sistema político*

Para poder tomar las riendas del poder, Cárdenas tuvo que hacerse primero de la ayuda del ejército y después del apoyo de las grandes masas (obreros, campesinos, servidores públicos). Ante todo, percibió la necesidad de contar con fuertes bases de sustentación social para imponerse al grupo callista. En un primer momento, apuesta por aprovechar y recomponer las organizaciones de masas existentes. En particular, buscó una doble meta: organizar a la ciudadanía a través de la participación política para evitar conflictos o revueltas sociales y, a su vez, utilizar —llegado el momento— a estas organizaciones como apoyo político para desplazar a Calles, terminar con su influencia y hacerse del poder político real.

La disputa entre Calles y Cárdenas se produce de forma abierta en 1935. Fue, en verdad, un enfrentamiento entre el poder real (Calles) y el poder formal (Cárdenas) por hacerse del control de las instituciones estatales. Al producirse la victoria del general michoacano, los sectores que apoyaban a Calles fueron “purgados” del partido, del ejército, del Congreso, las gubernaturas y del aparato gubernamental en su conjunto: separados los miembros del gabinete, los Diputados y Senadores fueron desaforados, y removidos 17 gobernadores proclives al desterrado líder.

Con el triunfo de Cárdenas, el aparato estatal apoyó de forma decisiva las demandas de los trabajadores y de los campesinos. A diferencia de lo que ocurría en el pasado, el jefe del Ejecutivo se puso del lado de los grupos populares, quienes rebasaron por completo a las viejas organizaciones. Sin embargo, esto no significó su autonomía; por el contrario, el aparato público siguió controlando los movimientos de masas. Así, se crearon dos organizaciones para concentrar a las grandes mayorías, las cuales, con el tiempo, resultarían clave para el mantenimiento de la estabilidad del sistema político: la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Nacional Campesina (CNC).

Buscando dar una mayor participación a las grandes mayorías y como una forma de apoyo hacia el aparato estatal, en 1938 se reforma el partido oficial (PNR). Bajo el liderazgo del presidente Cárdenas se transforma en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Al interior de la nueva institución se crean los llamados “sectores”, cuatro en un principio: el campesino, el obrero, el popular y el militar; incluyéndose a prácticamente todos los actores políticos relevantes en esa época (sobre todo en el sector

popular, que se convierte en el recipiente idóneo para el acomodo de todo tipo de organizaciones e intereses). Esta transformación se tradujo en un paso adelante en la eliminación del poder y de la fuerza que aún conservaban los caciques locales: la organización por sectores desligó cualquier influencia política del factor territorial, poniendo fin a la *manipulación* del partido por parte de los intereses regionales.

Lo cierto es que para 1938 el PNR resultaba ya insuficiente para contener a los grupos revolucionarios, y estrecho para alcanzar los ambiciosos objetivos que perseguía Cárdenas. De un formato en el que se aglutinaba una serie interminable de pequeños partidos, sectores y grupos locales, se transitó a una institución donde tuvieran acomodo las emergentes, y cada vez más importantes, organizaciones sociales de masas; iniciándose el largo periodo en el que la gestión y la disputa por satisfacer los intereses grupales se inserta dentro de una lógica corporativa.

La capacidad inclusiva del nuevo organismo permitió que todo el “arco político” fuera comprendido e incorporado al interior del régimen revolucionario (desde la derecha conservadora hasta la izquierda radical). Dicho pacto político resultó excepcionalmente representativo. “Incorporó a bordo virtualmente a todos los grupos políticos del momento y la mayoría de mexicanos se sentía representada por ellos.”¹⁹ Sin duda, surge un nuevo partido con estructuras organizativas igualmente novedosas, con una división ya no en partidos locales o regionales sino por “materias” con alcance nacional. Ello acabó por fortalecer el proceso de unificación

19 Rubio, Luis, “Frente al cambio político”, en Kaufman Purcell, Susan y Rubio, Luis (coords.), *Méjico frente al umbral del nuevo siglo. Entre la crisis y el cambio*, México, CIDAC-M. A. Porrúa, 1999, p. 27. Luis Javier Garrido se pronuncia en un sentido similar, cuando escribe: “El gobierno de Cárdenas logró consolidar un amplio frente de organizaciones populares en el interior del partido. Al reorganizar o apoyar la organización de obreros, campesinos, empleados públicos y grupos de las capas medias de la población y encuadrarlos al lado de los militares en las centrales, integrando éstas a los cuatro sectores del partido, el régimen cardenista pudo presentar al PRM como el legítimo representante de la nación y disponer por consiguiente de un formidable apoyo popular”, *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1940)*, 6a. ed. México, Siglo XXI Editores, 1991, p. 297. Igualmente, José Woldenberg afirma: “con la conversión del PNR en el Partido de la Revolución Mexicana, en 1938, se produce un giro muy profundo... Al incorporarse al partido las grandes organizaciones de masas (centrales obreras, campesinas y populares) y el ejército en pleno, se construye una especie de agrupación omniabarcante que deja un espacio muy estrecho para la emergencia y reproducción de otras opciones partidistas”, *op. cit.*, nota 16, p. 3. En general sobre este punto véase Hansen, Roger, *op. cit.*, nota 14; Escobedo Delgado, Juan Francisco, “Ataduras históricas de la democracia en México”, *op. cit.*, nota 12, y Cárdenas García, Nicolás, *op. cit.*, nota 11. Sobre el conflicto entre Calles y Cárdenas véase, entre otros, Gutiérrez Rivas, Rodrigo, “El Conflicto Calles-Cárdenas: un acercamiento al origen del Presidencialismo Mexicano”, en Varios autores, *Ensayos sobre Presidencialismo Mexicano*, México, Editorial Aldus, 1994.

de los poderes locales. Al final, con la fuerza y el apoyo que le dan los sectores, el PRM se convierte en una gran organización de masas, que representa una amplia base social y que brinda apoyo a la dirigencia estatal, permitiéndole a esta última llevar a cabo “el programa de reformas y de desarrollo social” de la revolución mexicana.

La transformación del PNR en PRM significó, pues, un cambio cualitativo del propio partido. Si el PNR era una confederación de grupos y camarillas, un partido de cuadros, el segundo se convirtió en un verdadero partido de masas..., sin perder su carácter vertical y altamente centralizado. Además, entre estos partidos existió una marcada diferencia en el papel y la función que les tocaría desempeñar. Mientras que el objetivo primordial del PNR había sido el de poner fin a la multiplicidad de núcleos de poder local organizados en torno a los caciques y caudillos, el PRM representó el declive de la participación militar en política y permitió subordinar a las organizaciones sindicales y campesinas al nuevo régimen y al Estado posrevolucionario, otorgándole un apoyo popular nunca antes visto.

Si bien las acciones emprendidas tanto por Obregón como por Calles buscaron la centralización del poder político —limitando la acción disgregadora de caciques locales y disciplinando al ejército—, Cárdenas fue el encargado de darle un sentido popular, un apoyo por parte de las grandes mayorías. Logró que sus anhelos y demandas fueran canalizadas a través del Estado, concediéndole el rol principal en la conducción y el mando de la sociedad (ejercido de una forma tutelar y paternalista).

c. La instauración e institucionalización de la presidencia como el centro de poder (despersonalización)

No constituye una exageración decir que por lo menos desde 1917 existió en el país una “diarquía” del poder político. Por un lado se encontraba el presidente de la República (que era el poder formal) y por el otro el poder real (llámese un caudillo o jefe máximo). Esta fue la tónica que prevaleció durante 1917-1919 (con la diarquía Carranza-Obregón), 1920 (De la Huerta-Obregón), 1924-1928 (Calles-Obregón) y 1928-1935 (Portes Gil, Ortiz Rubio, Rodríguez y Cárdenas respecto a Calles). Sólo durante el periodo de 1920 a 1924 no se presentó esta situación, ya que coincidieron en Álvaro Obregón las dos caras de la moneda (poder real y formal).²⁰

20 Molinar Horcasitas, Juan, *op. cit.*, nota 13, pp. 17-18.

A pesar de que esta situación resultaba insostenible, no se le pone fin sino hasta 1935, cuando el presidente Cárdenas, contando con el respaldo del ejército y de las incipientes organizaciones de masas, enfrenta y expulsa del país a Calles, que en ese momento —como vimos— era la autoridad real. Al final, el poder concentrado en la figura de Calles recae en el Ejecutivo. Así, durante el cardenismo la presidencia se consolida como la institución más poderosa, depositaria de prácticamente la totalidad del poder político. Sin embargo, esto no sucedió de manera automática; por el contrario, fue posible debido a la presencia de varios factores, todos ellos interrelacionados:

- Si bien Plutarco Elías Calles representaba el liderazgo del grupo revolucionario, existían en realidad cinco caudillos con cierta fuerza relativa: El propio Calles, Amaro, Cedillo, Almazán y Cárdenas. Así, fue este último, desde la presidencia de la República, el que destruye las bases de apoyo y el poder con que contaban los cuatro caudillos restantes.
- Con la transformación del PNR en PRM, Cárdenas construye un importante sustento para legitimar y fortalecer la institución presidencial. El origen de este apoyo fue: primero, la creación de grandes organizaciones de masas, tanto de obreros como de campesinos, servidores públicos, clases medias, etcétera (con el beneplácito y el impulso del propio Cárdenas); y segundo, la subordinación de dichas organizaciones al presidente, mediante su ingreso a la “maraña o red” corporativa establecida en el PRM (cuyo “jefe nato” era justamente el titular del Ejecutivo).
- En tercer lugar, Cárdenas le dio un grado de popularidad nunca antes visto a la institución presidencial. Durante su mandato viajó a lo largo y ancho del país, estableciendo una presencia y un contacto personal con los gobernados como nunca antes se había hecho; todo esto, aunado a las políticas en favor de los trabajadores y los campesinos, logró la exaltación de la institución presidencial.
- Finalmente, el otro factor clave para el afianzamiento de la presidencia fue el propio Cárdenas. Al retirarse de la jefatura del país concluyendo su mandato y al no intentar influir sobre el proceso político tras bambalinas —como lo había hecho Calles—, permite que el poder real se deposite, finalmente, en la presidencia como institución y ya no en el presidente como una persona concreta ni en ningún caudillo que ejerciera el poder *en la sombra*.

Sin duda, Cárdenas logra concentrar una fuerza inusitada en lo que sería el vértice de la pirámide del poder: la institución presidencial. Desde ese momento el presidente se convierte en el “jefe nato” del partido, de toda la coalición revolucionaria y, mediante el corporativismo, en el *patrón* de las grandes masas organizadas. Facultado para llevar a cabo el “programa social de la revolución”, el Poder Ejecutivo asume el papel de fiel de la balanza, de árbitro supremo de los revolucionarios. En él se depositó una gran sacralidad, la cual conjuntaba la concepción mítica del poder de las civilizaciones prehispánicas. Desde la presidencia —y sólo desde ella— se podía hacer realidad el reparto agrario, el apoyo a los trabajadores y, en general, “la protección de las mayorías desvalidas”.

A partir de estos cuatro elementos (el fin del caudillismo, el nacimiento del PRM y la corporativización de las organizaciones de masas, la popularidad que Cárdenas le dio a la presidencia y su retirada del poder, cediéndolo a su sucesor), fue que la presidencia como institución se vuelve más fuerte que nunca antes en la historia de México.

Desde el mandato de Lázaro Cárdenas el poder político se centraliza. La presidencia se establece como una institución excepcionalmente sólida y se convierte en el eje principal sobre el que va a girar prácticamente toda la autoridad política; poniendo fin, de esta forma, a las “diarquías” y al caudillismo y caciquismo que tanto daño habían hecho al país. “El poder presidencial, después de Cárdenas, se institucionalizó... El poder presidencial no dependió más de las personas, sino del cargo... El presidente sustenta su poder ya no en base a su prestigio, carisma o poder personal, sino en el hecho de que es jefe de Estado, de gobierno, de las fuerzas armadas, del partido del gobierno y conductor, en última instancia, de la economía nacional.”²¹

En particular, desde 1940 la presidencia logra un elevado nivel de institucionalización. El poder que ella representa llega a independizarse incluso del personaje en turno que la ocupa. A partir de la década del 40, la institución presidencial ya cuenta con una gran fuerza política, emanada tanto de las facultades atribuidas por la Constitución, como de *facto* por la arrogación del poder que le correspondía a los otros órganos: al Legislativo, al Judicial y el de los gobiernos locales (al convertirse en el

21 Béjar Navarro, Raúl y Moctezuma, David, *Relativización y desgaste del presidencialismo mexicano*, México, UNAM, 1987, p. 10. Igualmente, Hernández Chávez, Alicia, “La parábola del presidencialismo mexicano”, en Hernández Chávez, A. (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

jefe máximo, único, del partido y del grupo revolucionario, la autoridad del presidente —incuestionable e incuestionada— llegó incluso a suplantar al resto de los poderes).

Desde esta perspectiva, el desarrollo y crecimiento de la fuerza del Ejecutivo, como vemos, se produce durante el periodo cardenista. Solamente a partir de ese momento el presidente pudo contar a plenitud con sus poderes constitucionales y metaconstitucionales. Con la imposición de Cárdenas sobre Calles, nunca más volverá a aparecer la diarquía: al finalizar su mandato, el general michoacano respetó la autonomía de su sucesor, estableciendo así un patrón de conducta que se conservaría hasta fines del siglo XX.

La fuerza, el consenso y la legitimidad que la presidencia de la República adquiere, no tienen parangón en la historia del México independiente. El poder acumulado en la institución presidencial se convierte en el inicio —y fin— sobre el que gira la vida política nacional. Ante todo, resulta evidente que este “arreglo político” fue sumamente funcional, eficaz y sobre todo duradero (tuvo vigencia al menos hasta 1994), en el establecimiento y consolidación de la hegemonía y del control político que lograron imponer los revolucionarios.

d. Corolario

El periodo en que Lázaro Cárdenas se encuentra al frente del Ejecutivo resulta de capital importancia para la consolidación del grupo revolucionario y de su autoridad. Sin duda, es durante esta etapa cuando el naciente régimen comienza a construir las instituciones que le serán propias. Cárdenas es realmente el creador del sistema político mexicano como tal. Es él —más allá de Calles y su invención: el partido “oficial”, como espacio único para dirimir las controversias entre el grupo revolucionario— quien establece las dos instituciones fundamentales para comprender el desarrollo y permanencia del régimen político clásico:

- La presidencia de la República, como el poder casi absoluto, por encima de todo y de todos los actores políticos; y,
- El partido oficial, entendido como el brazo político del Estado, en el cual se integra, organiza y subordina a los grandes sectores de la población (obreros, campesinos, servidores públicos, clase media, etcétera), y a la clase política.

Aparte de la creación de las dos instituciones centrales del sistema político, durante este periodo se adopta una forma de actuar y de hacer política diferente a la realizada en el pasado. Con Lázaro Cárdenas el objeto de la política pasa a ser la disuasión. Si sus predecesores se guiaron por el principio (o por la necesidad) de dominar y someter a sus rivales, Cárdenas opta por una estrategia diferente, que con el paso del tiempo marcaría al régimen político en su conjunto: la cooptación. En consecuencia, cabe resaltar la importancia que tuvo este periodo y la figura del propio Cárdenas. En este punto, es preciso rescatar las palabras de Samuel Huntington, quien afirma —de forma atinada— que:

A la creación del partido revolucionario en 1929 siguió, durante la década de 1930, la centralización del poder necesario para la promoción de reformas sociales y la expansión de éste que implicaba la ampliación de la identificación del pueblo con el sistema. El hombre clave de este proceso fue Cárdenas, quien institucionalizó el partido, centralizó el poder en la presidencia, inició las reformas sociales y amplió la participación política. Calles había comenzado, en la década de 1920, y sobre una base informal, la centralización del poder. En la de 1930, después de la creación del partido revolucionario, dicha centralización quedó institucionalizada en la presidencia.²²

Asimismo, el sexenio cardenista, además de resultar fundamental en la historia del país, es un periodo en el que se presentan una serie de contradicciones. Lo cual, a la postre, resultó decisivo, ya que permitió que el régimen político se instituyera plenamente y se consolidara tal como lo conocimos durante tantos años. Así, el cardenismo:

Fue el último régimen encabezado por un caudillo y el primer gobierno propiamente institucional. Como ninguno de sus predecesores concentró el poder del Estado en manos de la presidencia, pero fue el primero que lo abandonó *motu proprio*. Tuvo su origen en la acción de un grupo de hombres de armas cuyo propósito fue, paradójicamente, desmilitarizar las relaciones entre el Estado y la sociedad. Promovió libertades políticas y derechos civiles, pero creó las bases sociales e institucionales del autoritarismo presidencial... Aunque fomentó las organizaciones de asalariados y obreros, no pudo -¿o no quiso?- alentar su autonomía política y orgánica.²³

22 Huntington, Samuel, *op cit.*, nota 10, p. 284. También Meyer, Lorenzo, “El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo”, *Revista mexicana de sociología* 93/2, México, abril-junio de 1993.

23 Semo, Ilán, “El cardenismo revisado: la tercera vía y otras utopías inciertas”, *Revista Mexicana de Sociología* 93/2, México, abril-junio de 1993, pp. 197 y 198.

Las instituciones surgidas durante esta etapa, aunque autoritarias, contaron con un apoyo popular casi unánime; le otorgaron al país la tan ansiada estabilidad política y fue superada, por fin, la etapa de “hombres fuertes” o caudillos. De esta manera, el cardenismo resulta central en la “evolución” política del país. Fue la llave que permitió asegurar la fortaleza del régimen y lograr el consenso durante los años subsiguientes. Sin las reformas políticas adoptadas por Cárdenas, el afianzamiento de la hegemonía del sistema posrevolucionario hubiera sido imposible. Tanto el hiperpresidencialismo mexicano como el partido oficial corporativo —piezas fundamentales para la estabilidad política— son creación del propio Cárdenas y, sin lugar a duda, su más perdurable herencia.

D. *La fundación del PRI*

Después de Cárdenas, la presidencia de la República es ocupada por el general Manuel Ávila Camacho. El nuevo presidente, a fines de 1940, lleva a cabo una reforma más al partido oficial, que se traduce en la supresión del sector militar. Esta transformación, en realidad, consolidó la institucionalidad del ejército, obligando a los generales que quisieran intervenir en política a hacerlo a través del sector popular. Por otra parte, más adelante, en 1946, el PRM sufre una nueva transformación, la definitiva. Se convierte en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), abandona los lemas más radicales del cardenismo (la lucha de clases, el socialismo, etcétera) e incorpora el nacionalismo revolucionario como principal ideología.

El “nuevo” partido (el PRI), siguió siendo corporativo, pero centralizó —aún más— la toma de decisiones en beneficio de los órganos directivos centrales. En suma, se produce una pérdida neta de fuerza por parte de la base militante, en favor de la dirigencia partidista. En estos años nace, igualmente, la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), con la finalidad de aglutinar y conducir al creciente y cada vez más heterogéneo sector popular, el cual con los años se convertiría en el de mayor tamaño e influencia al interior del partido.

El nuevo órgano político, como ya lo había hecho su antecesor el PRM, se establece como una organización subordinada al presidente de la República. A partir de la década de 1940, el comportamiento de los dirigentes que encabezaban al partido reflejó la primacía del Poder Ejecutivo

en su conducción. Esto resulta evidente si se revisan los relevos hechos en la directiva partidista: los reemplazos de ésta se insertaron, claramente, dentro de la lógica sexenal del mismo.

III. CONCLUSIÓN: EL NUEVO PACTO POLÍTICO. LA LIMITACIÓN DEL PLURALISMO Y EL CONTROL DE LOS ACTORES POLÍTICOS Y SOCIALES

El programa original de la Revolución mexicana fue esencialmente político: se proponía transformar a nuestro país en una auténtica democracia. El movimiento revolucionario triunfó, pero la democracia se quedó en aspiración.

Octavio Paz

El periodo que comprende desde 1920 hasta 1940 es una etapa en la que los principales dirigentes políticos llevan a cabo una importante tarea de reconstrucción. Se establecen una serie de instituciones que van a permitir la consolidación del Estado mexicano y, a la vez, se pone fin a la disgregación de las fuerzas que habían surgido del movimiento revolucionario. Durante este lapso, el país vive una profunda mutación en todos los ámbitos: en el político, en el económico y en el social. Todos estos cambios fueron inducidos e impulsados, no podía ser de otra manera, desde el aparato estatal. Así, en 1940 la revolución tenía ya un significado preciso: ya no era la revolución de un grupo o de otro, sino un movimiento único; abarcaba no sólo el periodo armado, sino que era un proceso casi permanente de renovación y transformación.

Los dirigentes de la coalición gobernante, de una forma u otra, estaban conscientes de la importancia de las instituciones. Es en este periodo cuando se lleva a cabo una importante reorganización del poder político, para adecuarlo a la nueva realidad y hacerlo mucho más funcional. Con la experiencia del largo periodo dictatorial de Díaz y de la revolución en su etapa armada, los revolucionarios pusieron manos a la obra: impulsaron la construcción de una serie de instituciones, principalmente políticas, pero también en lo económico, militar, social y cultural. El naciente régimen —sobre todo en lo político— fue sin duda extraordinariamente exitoso. A partir de 1929 —con la creación del partido oficial, donde se inte-

grarían prácticamente todos los grupos revolucionarios— comienzan a surgir las nuevas estructuras para encauzar y dar funcionalidad a la hegemonía priista. Si bien:

El desarrollo político nunca es completo, y sistema político alguno soluciona jamás los problemas que tiene ante sí... juzgada en comparación con otras revoluciones, la mexicana logró un éxito en materia de desarrollo político, es decir, en la creación de organizaciones y procedimientos complejos, autónomos, coherentes y adaptables, y obtuvo un triunfo razonable en la modernización política, o sea, en la centralización del poder necesaria para la reforma social y en la expansión de éste, imprescindible para la asimilación de grupos.²⁴

Así, los militares ocuparon un lugar central en la construcción de las nuevas instituciones del régimen postrevolucionario, para después cederlo al control de los civiles. El propio Huntington, cuando habla del papel desempeñado por el sector castrense, aborda el caso del sistema político mexicano y afirma que:

Es posible que el ejemplo más notable de construcción de instituciones políticas realizada por generales sea el de México, donde a finales de la década de 1920 Calles y los otros jefes militares de la revolución crearon el Partido Revolucionario Nacional (*sic*) e institucionalizaron la revolución. La creación de esta institución permitió que el sistema político asimilase una cantidad de nuevas fuerzas sociales, obreras y agrarias, que ocuparon un lugar destacado con Cárdenas, en la década siguiente.²⁵

Por añadidura, con el término de la violencia revolucionaria (1920), el régimen emanado de este movimiento —encabezado por Obregón, Calles y Cárdenas— creó, como se dijo, un partido político, el cual más que un partido buscaba convertirse en la totalidad. Dentro del naciente PNR se integraron casi todas las fuerzas e intereses revolucionarios, sin dejar espacio para otras organizaciones. El partido llegó a jugar un papel fundamental en la centralización del poder político y militar. Fue entonces que, con su aparición, se impone un férreo control y se unifica a los actores políticos que se encontraban fuertemente atomizados.

24 Huntington, Samuel, *op. cit.*, nota 10, p. 286.

25 *Ibid.*, p. 229.

La reunión de dichos actores en un espacio único provocó que todos los grupos, al igual que las grandes mayorías, se identificaran con el partido, otorgándole de forma más o menos implícita una gran legitimidad. Esta identificación con el “pueblo”, con las masas, se produce, principalmente, a partir de la reforma que el presidente Cárdenas lleva a cabo en el seno del partido. Al incorporar, en 1938, a este instituto político a las grandes multitudes, y a la vez establecer un sistema de organización y de representación de intereses de tipo corporativo, se da un importante reconocimiento entre las mayorías y el régimen. De hecho, con el paso del tiempo esta reforma resultaría clave para el sistema político, ya que permitió la evolución desde un partido de élites (el PNR) a un partido fuertemente apoyado y legitimado por las masas.

A la par, surge la presidencia de la República como el poder central del entramado político. Es decir, el Ejecutivo aparece como la institución en la que se deposita prácticamente toda la autoridad, dejando de depender del carisma o del poder del personaje que la ocupa. Desde ese momento la fuerza y la legitimidad van a pertenecer a la presidencia, ya no al presidente. La institución presidencial, por razones de carácter histórico, siempre poseyó un gran carisma. Sin embargo, durante este periodo dicho carisma, generalmente ligado a los hombres fuertes que ocuparon la silla presidencial, se fue *rutinizando* hasta terminar por depositarse en la institución presidencial. Claramente, la emergencia de estos fenómenos fue posible gracias a una serie diversa de factores; como bien señala Arnaldo Córdova, puede decirse que:

La destrucción física de los caudillos, comprendido de modo especial el propio general Obregón, la profesionalización del ejército, la extensión de las comunicaciones que ampliaron inevitablemente la influencia unificador-a del centro; la conversión de los jefes militares en empresarios, la participación y final encuadramiento de las masas populares en el partido oficial, la intensificación de la reforma agraria... son, todos, elementos que indican la transformación del régimen político de México y señalan la tumba del caudillismo. Se abre en su lugar la etapa del presidencialismo, fenómeno de la modernización del país que debe ser comprendido como la última forma que adquiere en México el gobierno fuerte.²⁶

Si se analiza con detalle, a partir de 1940 la presidencia se convierte en el eje incuestionado sobre el que gira el poder político. Al mismo

26 Córdova, Arnaldo, *op. cit.*, nota 12, p. 52.

tiempo, el régimen logra hacerse de un fuerte apoyo y cuenta con un gran sustento popular. Dicho soporte lo conforman, principalmente, campesinos beneficiados por la reforma agraria; obreros fuertemente apoyados por el Estado, a través del reconocimiento sindical y de los constantes aumentos salariales decretados; un ejército disciplinado y cohesionado, cada vez más profesional y sujeto al mando civil; y un creciente grupo de servidores públicos. De esta forma, “el nuevo Estado penetró como nunca antes a la sociedad y, hasta cierto punto, por la vía de distribución de tierras, privilegios corporativos, subsidios y protección, logró que la comunidad lo identificara con sus intereses.”²⁷

El corazón de la estructura institucional que se estableció durante esta fase fue el aglutinamiento de todos los líderes, grupos, sectores y partidos revolucionarios y, en segundo lugar, el de las mayorías a través de la creación de las grandes organizaciones y su posterior inclusión en el partido. Así, los líderes como las masas ingresaban al partido —más allá de la coacción que en algunos casos se les pudiera haber aplicado— buscando una mejoría en sus expectativas, es decir, entraron en busca de beneficios y privilegios que el poder pudiera otorgar, y por la posibilidad —real— de ver satisfechas sus demandas.

Los grupos beneficiados por su inclusión en el sistema político resultaron ser representativos de prácticamente toda la sociedad —al menos de la organizada—; por tanto, este arreglo político alcanzó una legitimidad inmensa, casi unánime. Mediante el consenso logrado durante esta etapa, México pudo desarrollar las condiciones necesarias para que el Estado adoptara un nuevo papel. El aparato estatal recuperó el control físico del territorio nacional; empezó a definir su razón de ser, y desplegó una nueva forma de actuación para ejecutar sus objetivos y alcanzar sus metas; fueron creadas nuevas instituciones y desarrollados amplios programas y enfoques novedosos, para hacer frente a los problemas nacionales.

El Estado posrevolucionario comenzó a desplegar una fuerza creciente. Emprendió un amplio y activo curso de acción para hacer realidad el papel que la Constitución de 1917 le había conferido y que las mayo-

27 Meyer, Lorenzo, “Estado, soberanía y nacionalismo”, en Varios autores, *Los compromisos con la nación*, Plaza y Janes Editores, México, 1996, p. 52. Sin embargo, el Estado estableció sobre estos sectores —mediante el corporativismo— un fuerte control político, entendido el control político como: “la capacidad de las autoridades para regular y dirigir la forma y contenido de las demandas y apoyos políticos al sistema, así como la naturaleza de los actores del mismo”. Meyer, Lorenzo, “La etapa formativa del Estado mexicano contemporáneo (1928-1940)”, *Foro Internacional México*, abril-junio de 1977, p. 453.

rías organizadas le exigían. Esto se llevó a cabo —como vimos— mediante una centralización casi absoluta del poder político: se suprimieron las diversas fuerzas y grupos políticos disgregados de la estructura política central, dando como resultado un poder fuertemente cohesionado y centralizado, a partir del cual se pudiera hacer frente a los grandes desafíos estatales.

Como efecto de la revolución y de los gobiernos emanados de ella, México se transformó rápidamente. Mientras que en 1910 Porfirio Díaz tenía un poder casi vitalicio y absoluto, en 1940 la presidencia conservaba el poder absoluto, pero se encontraba ya limitada por el principio infranqueable de la no reelección. Mientras que en el campo mexicano prevalecían, en 1910, las grandes haciendas y los latifundios que concentraban la mitad de la tierra, en 1940 los gobiernos revolucionarios ya habían repartido casi 15 por ciento de ésta, la hacienda prácticamente estaba extinta y lo que despuntaba era el ejido. Igualmente, la clase obrera en 1910 no contaba con derechos como el de huelga, por el contrario, ésta era duramente reprimida y en 1940, en cambio, la legislación regulaba las relaciones laborales y tendía a favor del obrero, el cual ocupaba ya un lugar destacado en el nuevo régimen.

Sin duda, el orden político surgido de este arreglo tuvo como principal consecuencia la limitación y restricción del pluralismo. Es decir, a pesar de que resultó sumamente funcional para resolver las exigencias y problemas de la época y permitió alcanzar cierta estabilidad, en términos democráticos presentó un importante *déficit* que a la fecha no se ha logrado remontar por completo. Para 1940 el Estado mexicano había alcanzado una solidez impensable años atrás. Contaba con un presidente poderoso que cada 6 años era relevado, pero que conservaba el derecho exclusivo de nombrar a su sucesor; un partido casi único, en el cual se agrupaba toda la familia revolucionaria y que servía como un eficaz instrumento de control político y social. La transformación del Estado era una realidad: su intervención era cada vez mayor, hasta volverse imprescindible. El Estado adoptó, pues, al igual que en el virreinato o durante el porfirismo, un papel fuertemente tutelar.

Durante este periodo la organización del régimen político fue la principal tarea y la más importante. Este proceso, a pesar de lo largo, complejo e incluso difícil y lleno de eventualidades, resultó extremadamente exitoso. Al rendir protesta el sucesor de Cárdenas, el poder ya se encontraba consolidado en torno al presidente y al partido oficial. En suma, desde el

punto de vista de la construcción de instituciones encaminadas a lograr el afianzamiento de la hegemonía del régimen, se puede decir —rescatando las palabras de Lorenzo Meyer— que:

Calles y Cárdenas terminaron como enemigos políticos, pero vistos bajo la perspectiva de la institucionalización, se complementaron de manera excelente. El sonorense puso las bases del Estado Mexicano contemporáneo, y creó las instituciones para que finalmente se pasara de la era de los caudillos a la de los procedimientos rutinarios —al menos al nivel local—. Pero debido al vacío de poder que encontró en 1928 no pudo resistir el llamado a preservar un elemento de caudillaje. Cárdenas logró arrancarlo de esa posición en 1935, y lo eliminó como un obstáculo para que se cumpliera cabalmente el proyecto que Calles había diseñado para México al término de su mandato. Fortalecida de esta manera la presidencia, transformado el PNR en PRM en 1938, destruidos así los viejos partidos y aceptadas en su lugar las organizaciones de masas que se convirtieron en los canales predominantes de la relación entre los directores del régimen, todo quedó listo para presenciar el surgimiento del actual sistema político.²⁸

28 “La etapa formativa..., *Ibid.* pp. 475 y 476. En este sentido resulta útil, Aguilar Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, nota 11, pp. 85-185.