

## Origen y evolución del presidencialismo en México. Instituciones informales, conflicto político y concentración del poder (1824-1917)

*Origin and evolution of presidentialism in Mexico. Informal institutions, political conflict and concentration of power (1824-1917)*

Diego Luján\*

### RESUMEN

México adoptó, durante la primera mitad del siglo diecinueve, el republicanismo y el federalismo junto a una forma de gobierno presidencialista. Este trabajo analiza el origen y la evolución del presidencialismo mexicano desde la Constitución Federal de 1824, hasta la sanción de la Constitución de 1917. Durante este período, el país atravesó por distintos experimentos institucionales más o menos centralizadores, en constante tensión con el carácter federal y republicano de sus instituciones originales. Se concluye que la inestabilidad política fue el principal rasgo del período, favorecida por una informal supremacía presidencial, y por conflictos entre élites regionales y el gobierno federal, independientemente de las instituciones formales que regulaban la distribución del poder.

**Palabras clave:** presidencialismo, México, concentración del poder, inestabilidad política, federalismo.

### ABSTRACT

Mexico adopted republicanism and federalism during the first half of the nineteenth century, in combination with presidentialism. This article analyses the origin and evolution of Mexican presidentialism from the Federal Constitution in 1824, to the sanction of the Constitution of 1917. During this period, the country went through more or less centralized institutional experiments, in constant tension with its federal and republican original institutions. The article concludes that political instability was the main feature of the period under analysis, favored by the combination of informal presidential supremacy and territorial conflicts between regional élites and federal government, regardless the formal institutions regulating distribution of power.

**Keywords:** presidentialism, Mexico, concentration of power, political instability, federalism.

**Recibido:** Julio de 2017.

**Aceptado:** Diciembre de 2017.

---

\* Magíster en Ciencia Política por la Universidad de la República (Uruguay), y candidato a Doctor en Ciencia Política por la Universidad de San Martín (Argentina). Docente e Investigador del Instituto de Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay. Correo electrónico: diego.lujan@cienciassociales.edu.uy. Este artículo se enmarca en el proyecto de investigación “Ideas, Instituciones y Democracia. Concentración de poder e inestabilidad política en América Latina”, financiado por el Fondo Clemente Estable de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación de Uruguay, cuyo responsable es Adolfo Garcé.

## Introducción

*“que no se vea en el ejecutivo latinoamericano decimonónico a seres pintorescos e inextricables.*

*No siempre los presidentes fueron ilustrados; pero por lo general su intención autoritaria y su vocación mesiánica era efecto, más que causa, de la impotencia social de sus respectivos países. Y es que durante el siglo XIX más que un poder justo se procuró un poder eficaz”*

Diego Valadés Constitución y Política, p. 314

En este trabajo se analiza el origen y la evolución del régimen de gobierno presidencialista en México, desde la etapa previa a la independencia hasta el inicio de la construcción del nuevo Estado pos revolucionario, que se cristalizó en la reforma constitucional de 1917 que siguió a la Revolución Mexicana. El siglo diecinueve mexicano ha sido considerado como un caso paradigmático de inestabilidad, aún en comparación con otras experiencias latinoamericanas decimonónicas. Luego de la independencia, y como consecuencia de los severos conflictos políticos que serán analizados en este trabajo, *“durante varias décadas la vida de la nación fue un prototipo de inestabilidad política”*<sup>1</sup>. El extenso período analizado en este estudio decantó institucionalmente en tres Constituciones formales —1824, 1857 y 1917— y varios experimentos institucionales —Constitución de Apatzingán, Plan de Iguala, Plan de Ayutla, Plan de Casa Mata, Bases para una Nueva Constitución, Constitución de las Siete Leyes, Bases Orgánicas de la República Mexicana—. Todas estas instancias de creación de instituciones formales estuvieron precedidas de severas crisis políticas, sociales y económicas, y de la imposibilidad de asegurar el orden y la estabilidad en todo el territorio del país. En términos *weberianos*, podría decirse que los sucesivos gobiernos no lograban imponer el control de la violencia física legítima. Como consecuencia de ello, el país atravesó por distintos gobiernos que cimentaron su poder (a veces efímero, otras veces incapaz de regir en todo el territorio) a partir de prácticas e instituciones informales, que ignoraban o contradecían las instituciones formales<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Skidmore, Thomas y Smith, Peter. 1999. *Historia Contemporánea de América Latina*. Editorial Crítica, Barcelona, p. 242.

<sup>2</sup> La noción de instituciones informales implica que los actores políticos se guían por una combinación de reglas formalmente constituidas y sancionadas, y otras cuya formulación y persistencia están ancladas en prácticas y normas culturales que no tienen una expresión formal. Para un mayor desarrollo sobre este punto ver North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press. También Knight, Jack. 1992a. *Institutions and Social Conflict*. New York: Cambridge University Press Para el caso latinoamericano ver Helmke, Gretchen, y Levitsky, Steven (Eds.). 2006. *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*. JHU Press.

Por otra parte, la sucesión de reformas constitucionales supuso la instauración tanto del federalismo como del centralismo, en una evolución que obedeció fundamentalmente a la inexistencia de un poder hegemónico capaz de saldar definitivamente las disputas entre las visiones liberales y monárquicas que dividían a las élites, o si se quiere, entre federalistas y centralistas. Desde el punto de vista ideológico, la primera constitución mexicana recibió dos grandes fuentes: la constitución norteamericana de 1787, y la constitución de Cádiz de 1812. Ambos antecedentes, sin embargo, no fueron adoptados automáticamente por los constituyentes mexicanos. Antes bien, su implantación en el contexto mexicano condicionó de gran manera su evolución posterior, arrojando resultados diferentes a los esperados, en particular en relación a la concentración de poder en el presidente.

Desde el punto de vista institucional, el presidencialismo ha sido el principal rasgo del sistema político mexicano. A su vez, la sucesión presidencial se constituyó como la principal fuente de controversia entre las distintas facciones que disputaban el poder ejecutivo. Como se verá, los principios básicos de la institucionalidad mexicana —republicanismo, federalismo, presidencialismo— fueron adoptados tempranamente, aunque no unánimemente. Casi hasta fines del siglo diecinueve hubo sectores que impulsaban una forma de gobierno monárquica y centralista. De todos modos, independientemente de las instituciones formales, los distintos gobiernos del período —incluido el período del imperio y el *porfiriato*— a menudo ignoraron las reglas constitucionales, y las reemplazaron en los hechos por instituciones informales como el caudillismo, el compadrazgo y la desobediencia al poder formal<sup>3</sup>. En ese sentido, los distintos gobiernos funcionaron bajo una institucionalidad paralela y no formal, mediante pactos y acuerdos de élites y mediante la aplicación selectiva de la ley. En buena medida, la inestabilidad del primer siglo de vida independiente de México puede ser explicada por el escaso apego a la constitución de un amplio sector de las élites mexicanas, y por los intensos conflictos territoriales resultantes de las disputas entre las élites. La concentración del poder en el presidente —ya sea bajo arreglos institucionales federalistas o centralistas—<sup>4</sup> ha sido el común

---

<sup>3</sup> Estos arreglos institucionales informales son un atributo específico de la historia política mexicana, y permiten han subsistido hasta entrado el siglo veintiuno, bajo los distintos gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en particular en lo referente a la sucesión presidencial. El “dedazo” es un ejemplo prototípico de una regla informal que subsistió durante setenta años como una forma de sortear el efecto desestabilizador de la sucesión presidencial. Es importante señalar el punto, porque si bien su práctica excede los límites temporales de este estudio, contribuye a mostrar hasta qué punto las prácticas informales tienen consecuencias de largo plazo. Para un estudio específico del “dedazo” ver Langston, Joy. 2006. “The birth and transformation of the dedazo in Mexico”. En Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven (Eds.) *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, p. 143-159.

<sup>4</sup> Annino sostiene que existe un problema de conflicto de ciudadanías entre la posición de los federalistas y los centralistas mexicanos. El autor señala que “desde el primer momento la difusión de la ciudadanía moderna consolidó las sociedades locales más que las centrales, restando legitimidad a los nuevos gobiernos”. Asimismo, las tres

denominador de la historia política mexicana durante el período abordado en este estudio, independientemente de las instituciones formales que rigieron durante el mismo.

### **Concentración del poder y estabilidad política: federalismo *versus* centralismo y *checks and balances versus* supremacía presidencial**

En este ensayo, el origen y la evolución del presidencialismo mexicano se aborda a partir del análisis de los textos constitucionales y la literatura historiográfica y politológica sobre el tema. Existe una vasta tradición de análisis y estudio sobre la evolución constitucional mexicana<sup>5</sup>, tanto desde los estudios históricos, como del derecho y la ciencia política. Nuestro propósito no es analizar la evolución constitucional mexicana en términos generales, sino indagar en un aspecto particular de esta evolución, como es la adopción y adaptación del régimen presidencialista, y su vinculación con la concentración del poder en manos del presidente. En particular, para estudiar este tema se toma como punto de partida la propuesta de Garcé<sup>6</sup>, acerca del modo específico en que la difusión de instituciones tuvo lugar en América Latina. Según este enfoque, el paradigma presidencialista norteamericano fue adaptado —y en cierta medida reconfigurado— a partir del legado ideacional que heredaron las colonias españolas en América. La concentración del poder presidencial ha sido destacada sistemáticamente como un rasgo característico de la política mexicana, configurando un caso de *hiperpresidencialismo*<sup>7</sup>. Para este trabajo entendemos la concentración de poder en dos sentidos. En primer lugar, desde el punto de vista *territorial*, en la medida en que el poder puede estar disperso entre regiones y estados —como en el caso ideal de la organización federal, o confederada—, o hallarse centralizado en algún punto del territorio —como en el caso de los países unitarios, o

---

soberanías en conflicto (de la nación, de las provincias y de los municipios) representaban distintas visiones sobre la ciudadanía, y esto generaba tensiones producto de las distintas tradiciones que confluyeron en los constituyentes mexicanos. Dice Annino: “ya fueran los gobiernos federales o centralistas, la lucha política se encauzaba en un patrón de luchas entre soberanías diferentes”. Ver Annino, Antonio. 2003. “Pueblos, liberalismo y nación en México”, en Antonio Annino y François-Xavier Guerra (coords.) *Inventando la nación: Iberoamérica siglo XIX*. Fondo de Cultura Económica, México D. F., p. 399 y 411, respectivamente.

<sup>5</sup> Independientemente de las referencias que serán citadas más adelante, como referencias generales sobre la evolución constitucional mexicana pueden señalarse a Sayeg Helú, Jorge. 1978. *Introducción a la historia constitucional de México*. D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. También es de gran utilidad la publicación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura. 1985. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*; 3a. ed., México, D.F. El trabajo más reciente sobre el tema es el de Andrews, Catherine. 2017. *De Cádiz a Querétaro: Historiografía y bibliografía del constitucionalismo mexicano*. D.F.: Fondo de Cultura Económica.

<sup>6</sup> Garcé, Adolfo. 2017. “Hacia una teoría ideacional de la difusión institucional. La adopción y adaptación del presidencialismo en América Latina durante el siglo XIX”, en *Revista Española de Ciencia Política* 44, pp. 13-41.

<sup>7</sup> Casar, María. 1996. “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México” en *Política y Gobierno*, 3(1), p. 61-92.

de tradición centralizadora—. En segundo lugar, desde el punto de vista *funcional*, dado que el poder puede estar disperso entre distintas instituciones o ramas de gobierno —como el caso de los *checks and balances*, propio de las constituciones presidencialistas en las cuales el gobierno se encuentra dividido en distintos poderes— o bien concentrado en alguna de ellas —típicamente el poder ejecutivo—.

De acuerdo a Garcé, la concentración del poder en manos de presidentes fuertes fue la solución que los latinoamericanos encontraron frente a las condiciones políticas que debieron enfrentar durante y con posterioridad a la independencia de la corona española. La respuesta concentradora y centralizadora fue un reflejo motivado en la “heurística de la disponibilidad”<sup>8</sup>, que recortó el universo posible de soluciones institucionales al alcance de los primeros constituyentes latinoamericanos, como señala Lempérière<sup>9</sup>. Como veremos más adelante, tanto la constitución norteamericana, como la constitución de Cádiz tuvieron una notable influencia en los constituyentes mexicanos de 1823 y 1824. De la primera adoptaron el presidencialismo y el federalismo, que serían dos atributos esenciales de la evolución constitucional y política de México. Sin embargo, la preocupación de los constituyentes no era principalmente sentar las bases institucionales para el desarrollo económico basado en una economía capitalista —como en el caso norteamericano—, sino construir una nación independiente sobre cuyos caminos no existía acuerdo entre las élites mexicanas. Además de las diferencias de propósitos y objetivos, las diferentes tradiciones filosóficas y religiosas —algunas de ellas reforzadas por la constitución de Cádiz, pese a su carácter liberal—, así como el modo específico de control colonial al que había estado sometido el territorio y el pueblo mexicano, determinaron que la difusión de las instituciones norteamericanas encontrara una recepción que les dio una forma diferente, y determinó, en consecuencia, resultados que rápidamente divergieron de la trayectoria norteamericana.

Desde el punto de vista institucional, y habiendo atravesado por dos breves períodos de implantación imperial, el presidencialismo mexicano se caracterizó, durante el período abordado en este estudio, por su debilidad formal —tanto en el aspecto funcional, en su relación *vis a vis* con el poder legislativo, como en su dimensión territorial en su relación con los poderes estatales y locales, si bien desde el ascenso de Porfirio Díaz al poder, esta relación

---

<sup>8</sup> Weyland, Kurt. 2007. *Bounded Rationality and Policy Diffusion*. Princeton University Press, Princeton, NJ.

<sup>9</sup> “las élites políticas de la recién nacida ‘nación mexicana’ podían inspirarse en varios modelos concretos de nación. Contaban además con referentes políticos y jurídicos coherentes heredados de su integración durante tres siglos en la monarquía española, más con los preceptos novedosos transmitidos por el experimento gaditano” Lempérière, Annick. 2003. “De la República corporativa a la Nación moderna: México (1821-1860)”, en Antonio Annino y François-Xavier Guerra (coords.) *Inventando la nación: Iberoamérica siglo XIX*. México D. F., Fondo de Cultura Económica, p. 317.

comenzó a mostrar rasgos transaccionales entre el ejecutivo federal y los ejecutivos estatales—. Sin embargo, sobre esta debilidad formal se erigió una particular modalidad de ejercicio del poder que muchas veces ignoró tales limitaciones formales. En los hechos, los presidentes mexicanos gobernaron sobre la base de reglas informales que determinaron en buena medida dos resultados: por un lado, presidentes institucionalmente débiles que imponían su voluntad gracias a su poder militar, u otras fuentes de poder político; por otro lado fue precisamente este modo arbitrario de ejercer el poder el que determinó en cierta forma la inestabilidad política característica del período analizado. Cuando un presidente intentaba ignorar la constitución y los límites formales a su poder, un movimiento contrario buscaba derrocar al presidente acusándolo de dictador. Acto seguido, un nuevo presidente ocupaba el gobierno, pero rápidamente se percataba de su debilidad institucional, lo cual lo llevaba inmediatamente a sortear los límites constitucionales, dando lugar a un nuevo ciclo de inestabilidad y a una sucesión presidencial casi permanente.

La falta de controles reales —los *checks and balances* en la dimensión funcional de la concentración del poder—, sumada al extremo regionalismo que caracterizó a un federalismo exacerbado —en la dimensión territorial— pusieron a los presidentes mexicanos en una situación que habitualmente superaron por la vía de la violencia y el desprecio por las reglas.

### **Méjico tras la independencia: la Constitución de 1824 y la adopción del presidencialismo**

En general, los procesos de independencia de los países latinoamericanos fueron el resultado de revoluciones *top-down*, mediante las cuales las élites consiguieron autonomizar sus intereses de los predominantes en la península ibérica<sup>10</sup>. Sin embargo, este proceso de autonomización no fue completo ni homogéneo entre los países, ni a lo largo del tiempo. Por otra parte, las nuevas élites políticas que se hicieron con el poder luego de los procesos de independencia tampoco configuraban un actor único ni homogéneo. Durante las décadas siguientes a la independencia, numerosos conflictos tuvieron lugar entre partidarios de distintos órdenes políticos, sociales y económicos. En general, la inestabilidad que prosiguió a la independencia estuvo marcada por diferentes proyectos en disputa para los nuevos Estados, cuyo origen puede hallarse en conflictos ideológicos, económicos y sociales que dividían a las élites. En suma, salvo contadas —y fracasadas— experiencias —como los casos Hidalgo y Morelos en México o la revolución en Haití, y ambos fueron ejemplos a no seguir—, fueron las élites

---

<sup>10</sup> Anna, Timothy. 1991. “La independencia de México y América Central”, en Leslie Bethell (Ed.) *Historia de América Latina Vol. 5 La independencia*. Barcelona, Editorial Crítica.

económicas, políticas, militares y sociales —a menudo concentradas en criollos de clase alta e ilustrados— las que promovieron y conquistaron la independencia de la corona española<sup>11</sup>.

Desde el punto de vista ideológico, las élites que lucharon por la independencia estaban fuertemente influidas por el pensamiento europeo de la Ilustración —como se verá, especialmente Rousseau, y en menor medida Hobbes, Locke y Bentham— por la filosofía cristiana de San Agustín y Tomás de Aquino y por la doctrina suareciana, por la filosofía alemana e inglesa, y por los federalistas norteamericanos. Sin embargo, las fuentes ideológicas muchas veces fueron mixturadas con elementos estrictamente locales, que dieron a las revoluciones distintos tonos ideológicos<sup>12</sup>.

Las élites criollas, a su vez, disponían del control de la actividad económica y militar. Por ello, construyeron una estatalidad que les garantizaba el acceso a los mercados internacionales, y el control de los recursos naturales y económicos de las nacientes repúblicas. En los países extensos y diversificados, esto supuso la necesidad de coordinación entre distintas élites regionales, lo que generó en la mayor parte de los casos conflictos de intereses y disputas políticas y militares que dieron lugar a la inestabilidad política que siguió a la independencia. Asimismo, el temor de las élites a la anarquía y a la pérdida del control político y económico que esto suponía, llevó a legitimar a gobernantes autoritarios, y a apoyar gobiernos que se apartaban de los principios constitucionales, siendo México un caso paradigmático en este sentido.

En este contexto, las soluciones planteadas para lidiar con el temor a la explosión social y política de conflictos regionales, económicos, raciales, religiosos, e internacionales, fue la concentración del poder en la figura de presidentes fuertes —no siempre bajo el amparo de la constitución y la ley—<sup>13</sup>. La concentración del poder resultó desde un primer momento un rasgo característico de los nuevos estados latinoamericanos, con independencia de su conformación institucional, pues este rasgo *extraconstitucional* se verifica tanto en las tendencias centralistas

---

<sup>11</sup> “ni en México ni en ningún otro lugar de América Latina fueron las clases populares las que determinaron la llegada de la independencia ni la forma política que adoptaron los nuevos estados”. Ibíd., p. 45.

<sup>12</sup> Wiarda, Howard. 2003. *The soul of Latin America: The cultural and political tradition*. New Haven, Yale University Press.

<sup>13</sup> Wiarda sostiene que los extraordinarios poderes que concentraron los presidentes latinoamericanos fueron producto de la herencia rousseauiana, que veía en un ejecutivo todopoderoso la única vía posible para evitar la desintegración que amenazaba a las incipientes naciones independientes. “As Frank Tannenbaum once wrote of the powers of the Mexican presidency, it ‘represented a cross between the absolutist tradition of the Spanish viceroys and the equally absolutist power of Montezuma’”. Ibíd., p. 131.

como federalistas<sup>14</sup>, el principal conflicto institucional del período posterior a la independencia, y que marcó —las más de las veces violentamente— la política latinoamericana durante el período. Según Valadés el centralismo favoreció la concentración del poder en el ejecutivo por razones obvias, pues ideológicamente era afín a un poder central fuerte. Lo paradójico es, según el autor, que los federalistas no eran menos favorables a concentrar el poder en ejecutivos fuertes, pues

“la tendencia natural en Estados recién surgidos y urgidos de cimentar su propio poder, llevaba inexorablemente a contrarrestar toda acción o tendencia que pudiera significar la atomización de la autoridad, máxime si esta atomización sólo podía traducirse en el fortalecimiento de grupos de poder regional dentro de un Estado nacional. La posibilidad de que emergieran, con este motivo, señoríos semejantes a los existentes en el medioevo europeo, habría desnaturalizado rápida y peligrosamente las posibilidades reales de un afianzamiento de la independencia nacional en cada uno de los países latinoamericanos”<sup>15</sup>.

A partir de la invasión francesa de España, y el ascenso al trono de José Bonaparte se produjeron una serie de movimientos y tensiones en el territorio de Nueva España —del mismo modo que en la mayor parte de las colonias españolas en América—. El proceso independentista de México abarcó unos once años y presentó distintos actores centrales, y disímiles tóricas ideológicas, desde Hidalgo y su revolución indígena y campesina del Grito de Dolores en 1810, llevada a cabo en nombre de Fernando VII, seguida por Morelos y su plan de gobierno parlamentarista bajo la invocación de la Virgen de Guadalupe, hasta Iturbide y su Plan de Iguala, donde se proponía una monarquía católica independiente gobernada provisionalmente por la Constitución de Cádiz. Este proceso complejo y errático cristalizó finalmente en la independencia de México, formalmente adoptada el 27 de setiembre de 1821. La revolución de Hidalgo no prosperó debido a la radicalidad de sus propuestas y del temor que éstas representaban para las élites políticas, religiosas y económicas. Algo parecido sucedió con el intento de Morelos, pues en su programa se incluía la reforma agraria, impuestos a la riqueza, reformas sociales y un gobierno parlamentarista, entre otras reivindicaciones. El temor a lo sucedido en Santo Domingo (Haití) y en la primera revolución de Hidalgo ofició como un desestímulo para que las clases altas apoyaran la independencia de México<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> “en ambos casos se produjo, a manera de común denominador y como premisa esencial para la subsistencia misma del Estado, el fortalecimiento del poder presidencial”. Valadés, Diego. 1987. Constitución y política. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 214.

<sup>15</sup> Ídem.

<sup>16</sup> Para autores como Wiarda, las revueltas de Hidalgo y Morelos terminaron quizás con el único intento independentista genuino que podría haber implantado el liberalismo en América Latina. Agotadas esas dos

Con Iturbide se produjo un cambio que alineó a las élites con la lucha independentista, pues sus propuestas eran mucho más moderadas en el plano social. En este caso, podría decirse que la independencia era consistente con los intereses de las élites y, viendo que era un proceso que tarde o temprano deberían aceptar, éstas prefirieron controlarlo mediante un proceso de independencia moderado y gradual. El Plan de Iguala culminó con la consagración del Imperio Mexicano, y con Iturbide como primer emperador. No es un hecho menor que la primera forma política que tomó la nueva nación haya sido la de un imperio, y no una república<sup>17</sup>. Sin embargo, esta solución tuvo corta vida, pues el imperio fue sustituido unos años después por la república, cuando Santa Anna junto a otros líderes que habían protagonizado el proceso de independencia no toleraron el giro autoritario de Iturbide. El movimiento que buscaba desplazar a Iturbide estaba liderado por Santa Anna pero se conformaba por los líderes militares de todo el país y las diputaciones provinciales, las cuales se constituyeron “en un movimiento republicano y federalista extremadamente descentralizado que venció, por muchos años, cualquier intento por reconstituir una autoridad central respetada y obedecida”<sup>18</sup>. La rebelión de los líderes tuvo éxito e Iturbide se exilió al tiempo que se proclamó la República Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en 1824. Este fue quizás el primer evento de una serie que se repetiría durante todo el siglo diecinueve en la cual un gobernante era desplazado por otros líderes que se oponían al carácter autoritario de su gobierno.

Con el fin del imperio llegó la república, la cual “se consideraba lo apropiado”<sup>19</sup>, en particular para un sector de la ilustración local que había tenido contacto con la obra de los federalistas, y la experiencia de gobierno norteamericana<sup>20</sup>. Lempérière sostiene que “cuando se frustró la esperanza de establecer una monarquía constitucional en México, el régimen republicano se

---

experiencias, el liberalismo no pudo abrirse paso en América Latina en general, y en México en particular. En cambio, lo que prosperó fue la independencia llevada a cabo por elementos conservadores (Iturbide, en el caso mexicano) que fueron capaces de llevar adelante la independencia de España sin amenazar a las élites con despojarlas de sus riquezas, derechos y privilegios. Este es el punto central que permite a Wiarda explicar por qué América Latina nunca pudo alcanzar el liberalismo, aunque sí la independencia.

<sup>17</sup> Incluso se repetiría durante el Segundo Imperio (1862-1864) en ocasión de la intervención francesa que propició el acceso al trono de Maximiliano de Habsburgo.

<sup>18</sup> Lempérière 2013. “De la República corporativa”, p. 320.

<sup>19</sup> Bazant, Jan. 1991. “México”, en Leslie Bethell (Ed.) *Historia de América Latina Vol. 6 América Latina Independiente, 1820-1870*. Barcelona, Editorial Crítica, p. 111.

<sup>20</sup> Es interesante notar que este punto recoge lo que Weyland define como un mecanismo de “promoción”, uno de los cuatro mecanismos causales detrás de la difusión de políticas y de instituciones. La “promoción” se caracteriza por la difusión vertical —de un país central a uno periférico— de ciertas concepciones sobre lo apropiado de determinados arreglos institucionales. En este caso, la república era una realidad en un país muy influyente en ese momento como Estados Unidos por lo que la difusión de la república, y también del modelo presidencialista siguen el patrón identificado por Weyland.

impuso inmediatamente como la única opción posible”<sup>21</sup>. Sin embargo, pese a la instauración de la república, los antiguos realistas no desaparecieron. Más bien dieron lugar a una nueva división —ahora dentro del republicanismo—, entre federalistas y centralistas. Obviamente los antiguos monárquicos eran los centralistas, quienes “abogaban por un régimen fuerte y centralizado, una reminiscencia del virreinato”<sup>22</sup>. Esto sentó las bases de un nuevo clivaje —al igual que en otros países de América Latina— que marcaría profundamente la primera etapa de creación y evolución institucional de México, y se imbricaría con el otro clivaje relevante que es el que dividía a liberales de conservadores.

Antes de que triunfara definitivamente la república las clases altas y los gobernantes debieron enfrentar el riesgo de desintegración territorial de México, pues lo que sería Centroamérica se separó definitivamente, lo mismo que otros estados mexicanos como Guadalajara, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas. Esta amenaza estuvo presente durante un extenso período en el cual no existía un poder central lo suficientemente fuerte como para garantizar la estabilidad territorial, y puede haber oficializado, en el largo plazo, como un incentivo a la concentración del poder en el presidente. En este caso el federalismo aparece como un equilibrio para garantizar la unión y la autonomía regional a la vez. Es importante tener presente que el tradicional regionalismo de México determinó que el federalismo fuese más radical que el de Estados Unidos<sup>23</sup>.

Ya bajo la nueva Constitución, entre 1828 y 1830 se sucedieron varios presidentes en un contexto de estancamiento económico, levantamientos militares y conspiraciones políticas. En las elecciones de 1833 fue electo presidente Santa Anna con un Congreso dominado por radicales que llevaron a cabo reformas liberales (que afectaban especialmente a la Iglesia, al recortarse muchas de sus atribuciones y privilegios). Dado el descontento popular Santa Anna suprimió la mayor parte de las reformas liberales, por lo que el país ingresó en una etapa marcada por el cumplimiento parcial y discrecional de la ley<sup>24</sup>. La búsqueda de solucionar problemas mediante la reforma constitucional fue una constante, y buscaba moderar el federalismo radical originado en la autonomía de regiones poderosas. Conjuntamente con las disputas entre las élites gobernantes en relación al grado apropiado de concentración de poder en el ejecutivo —en la dimensión funcional que hemos señalado anteriormente—, el excesivo

<sup>21</sup> Lempérière 2013. “De la República corporativa”, p. 321.

<sup>22</sup> Bazant, Jan. 1991. “México”, p. 111.

<sup>23</sup> Vázquez, Josefina. 2013. “De la independencia a la consolidación republicana”, en *Nueva historia mínima de México*. México D. F., El Colegio de México, p. 270.

<sup>24</sup> “desde 1829 privaba la inconstitucionalidad. El congreso había violado varias veces la ley suprema, el ejecutivo sólo funcionaba con poderes extraordinarios, y la debilidad de la federación dificultaba el funcionamiento del gobierno”. Ibíd. p. 280.

federalismo propició un segundo nivel de disputas entre las élites regionales y el gobierno federal —en la dimensión territorial— que pudo haberse convertido en un factor generador de inestabilidad política<sup>25</sup>.

### **La Constitución de 1824: republicanismo, federalismo y presidencialismo**

La primera constitución republicana de México independiente fue sancionada en el año 1824, y establece una república representativa conformada por diecinueve estados, cuatro territorios y un Distrito Federal, con religión oficial católica, y división del gobierno en tres poderes, con primacía del legislativo. El ejecutivo quedaba en manos de un presidente y un vicepresidente, y el poder judicial estaba conformado por los tribunales y una suprema corte de justicia. El voto era restringido y el presidente era electo por las legislaturas de los estados, en una elección indirecta.

En la Constitución de 1824 tuvo gran influencia la constitución de Estados Unidos, pero también la de Cádiz, de modo que no hay acuerdo acerca de cuál de estas fuentes resultó más importante<sup>26</sup>. Rabasa señala las diferencias entre Filadelfia y Cádiz como una diferencia de objetivos<sup>27</sup>. La primera buscaba promover el capitalismo, y como tal dar certezas necesarias para su funcionamiento. Mientras, la segunda buscaba una forma de gobierno que garantizara mejor su dominio, no capitalista. Se podría decir que la constitución norteamericana brindaba las bases institucionales para el desarrollo del capitalismo, mientras que Cádiz brindaba las bases institucionales para el desarrollo de una sociedad no capitalista, pero sí liberal en el sentido de gobierno constitucional con reconocimiento de derechos individuales.

El liberalismo de Cádiz fue moderado, y no radical como en la revolución francesa o norteamericana. Nunca estuvo en cuestionamiento la monarquía. Al respecto, Rabasa destaca que “[e]n Cádiz, aun dentro del grupo radical, nunca se dejó de pensar en el rey, y sólo se quería dentro de esta idea, limitar su omnipotencia y repartir la soberanía entre monarca y Cortes”<sup>28</sup>. Esto podría explicar el por qué el poder tradicional —monarca, clero, estamentos— siguió ejerciendo su influjo incluso décadas después de sancionada la constitución de Cádiz, y

---

<sup>25</sup> “El desafío zacatecano y la amenaza de secesión texana generalizaron la percepción de que el federalismo favorecía la desintegración del territorio nacional” Ibíd. p. 281.

<sup>26</sup> Al respecto, ver Rabasa, Emilio. 2004. *Historia de las constituciones mexicanas*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas; Córdova Vianello, Lorenzo. 2005. “Introducción al análisis del sistema presidencial”, en D. Valadés y D. Barceló Rojas (Coords.) *Examen Retrospectivo del Sistema Constitucional Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; Vázquez, Ibíd.

<sup>27</sup> Rabasa, Emilio. 2004. Historia de las constituciones, p. 64.

<sup>28</sup> Ibíd., p. 65.

en cierta medida refuerza la idea de Lempérière del carácter corporativo de la república mexicana.

Como se señaló con anterioridad, más allá de Cádiz, el otro antecedente inmediato de la Constitución de 1824 es la constitución norteamericana. Es ampliamente aceptado que dicha constitución ejerció una influencia notoria sobre los constituyentes mexicanos, a quienes se ha incluso tratado de “copistas”. Sin embargo, la adopción de los principios constitucionales norteamericanos, y la mixtura con los principios españoles de Cádiz, no estuvieron exentos de interpretaciones y adaptaciones<sup>29</sup>. Rabasa sostiene que “[a]unque se acepte que el concepto o la idea política provino de tierras extrañas, lo interesante habrá de ser el señalar cómo cobró nacionalidad a nuestro medio, esto es, cuál fue la interpretación mexicana de las ideas que revolucionaron al mundo en el siglo XVIII”<sup>30</sup>. En la misma línea, Córdova Vianello señala: “el modelo adoptado reproduce casi en sus términos al documento constituyente norteamericano. No se trató de una adopción fácil ni fortuita. El temor a concentrar el poder en manos de un individuo siempre estuvo presente en la mentalidad de los forjadores de la nación mexicana”<sup>31</sup>.

El federalismo fue el principal rasgo de la Constitución mexicana de 1824. Marcaría la historia política de México, al igual que el republicanismo —a pesar de los vaivenes propios del siglo diecinueve, que incluyeron el breve período del imperio de Maximiliano de Habsburgo—. El federalismo fue adoptado explícitamente en esta primera Constitución —ya estaba presente en el antecedente del Acta Constitutiva— y obedeció a varios factores. En primer lugar, y como ya fue destacado, era la difusión de la constitución norteamericana la que marcaba la necesidad de copiar sus instituciones, como una forma también de copiar su prosperidad. Pero también era la reacción contra la frustrada constitución de Cádiz y su carácter centralista —aunque liberal—, puesto de manifiesto en el fracaso del gobierno encabezado por Iturbide. Por otra parte, los estados presionaban para imponer esta forma de organización política pues garantizaba su autonomía, a la vez que les permitía obtener protección del gobierno federal y del resto de las provincias de la federación<sup>32</sup>. Este último punto es muy relevante, pues inicia la disputa entre aquellos que eran proclives a la centralización del poder —centralistas, monarquistas y a la postre conservadores—, y los que promovían la dispersión del mismo —federalistas, republicanos y a la postre liberales republicanos—.

---

<sup>29</sup> “La mayoría de los constituyentes de 1823-1824, aunque se referían de manera obsesiva a la constitución federalista norteamericana, se inspiraron espontáneamente en un republicanismo *sui generis* que siempre había sido parte integrante del ideario monárquico” Lempérière Ibíd. p. 320.

<sup>30</sup> Rabasa, Emilio. 2004. Historia de las constituciones, p. 84.

<sup>31</sup> Córdova Vianello, Lorenzo. 2005. “Introducción al análisis”, p. 205.

<sup>32</sup> Rabasa, Emilio. 2004. Historia de las constituciones, p. 115.

Es interesante notar que las dos principales fuentes que tuvieron los constituyentes de 1824 —la constitución norteamericana y la de Cádiz— fueron experimentos exitosos en su tiempo y en su lugar. Estados Unidos era ya un país próspero y con estabilidad política, mientras que España había logrado deshacerse de la monarquía absoluta como forma de gobierno, al menos hasta la reacción monárquica. Ambos modelos eran considerados exitosos por los constituyentes, y en la heurística de la disponibilidad, eran los modelos a seguir<sup>33</sup>.

La Constitución de 1824 dio lugar a la “primera república” mexicana, la cual tuvo un carácter efímero, y una impronta “corporativa”, como señala Lempérière. En algún sentido, puede decirse que la Constitución de 1824 no es estrictamente liberal, debido a su carácter corporativo, y que el liberalismo político recién va a expresarse como tal en las leyes constitucionales que suceden a esta constitución a partir de 1835. Pese a su importancia, la Constitución inaugural tuvo corta vida, ya que rigió por unos diez años. En 1835 se dictan las “Bases para una nueva Constitución” por parte de un constituyente no electo directamente, sino devenido del Congreso. Con este nuevo documento, el federalismo quedó a un lado y México entró en la etapa del centralismo.

### **Las “Siete Leyes” y la etapa centralista**

Un elemento que tuvo importante influencia en este período de centralismo es la amenaza exterior, materializada en la pérdida de Texas a manos de Estados Unidos y en la amenaza de ocupación francesa. Este factor favoreció en cierta medida la centralización y la concentración del poder en presidentes dictatoriales, que actuaban al margen de la constitución. Tanto la dimensión territorial como la funcional experimentaron, durante la etapa centralista, una importante concentración del poder. La necesidad de una reforma constitucional se plasmó en las Siete Leyes, un instrumento constitucional de carácter centralista, en 1836, que no llegó a conformar una nueva Constitución propiamente dicha, pues no rigió en todo el territorio mexicano. Junto con la “Constitución de las Siete Leyes” se conformó un nuevo orden

---

<sup>33</sup> Al respecto Lempérière señala tres posibles fuentes de inspiración para los constituyentes de 1823 y 1824, pero no menciona entre ellas a la Constitución de los Estados Unidos. Específicamente dice Lempérière: En 1821 los fundadores de la nueva nación podían inspirarse en tres modelos nacionales recientes refiriéndose a la nación española ya extinguida y basada en el reconocimiento de la soberanía del Rey; la nación francesa nacida en 1789 basada en principios contractualistas según la cual individuos libres y soberanos decidían asociarse para conformar una comunidad política; y por último la nueva nación española emanada de la Constitución de Cádiz, basada en la soberanía de las cortes que representaban al pueblo”. Lempérière 2013. “De la República corporativa”, p. 319. Sin embargo, como ya se señaló, existe debate sobre las fuentes y los modelos que inspiraron a la Constitución de 1824, y otros autores sostienen, que la constitución norteamericana fue un modelo muy influyente y determinó nada menos que la adopción del presidencialismo como régimen de gobierno.

constitucional que, además del carácter centralista, introdujo innovaciones institucionales como la creación de un “Supremo Poder Conservador” que se añadía a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. En los hechos, este nuevo poder tenía la facultad de supervisar todo lo actuado por el resto de los poderes, y podía anular cualquiera de estas actuaciones. Existe una polémica sobre el carácter conservador o liberal de las Siete Leyes, pues tiene elementos de ambas tradiciones. Sin embargo, el carácter centralista es innegable. Además la constitución de las Siete Leyes recortaba la representación política, pues se consideraba que la misma generaba inestabilidad, al permitir la expresión de voluntades discordantes. Mediante el voto censitario, sólo los propietarios o quienes pagaban impuestos estaban habilitados para votar y ser votados. Los estados perdieron autonomía y, como departamentos, sus gobernadores eran designados por el ejecutivo nacional. También hubo otros elementos centralizadores como el control de la hacienda pública, la extensión del mandato presidencial de cuatro a ocho años<sup>34</sup>, y la supresión de la vicepresidencia.

Paradójicamente, el centralismo se impuso como un reflejo ante la amenaza exterior, pero no logró impedir la pérdida de territorio. Lo que no había ocurrido bajo el federalismo, se dio bajo el centralismo, cuando se produjo la pérdida del estado de Texas. Además, decisiones desafortunadas del gobierno, e intervenciones extranjeras —norteamericana y francesa— generaron una parálisis económica que se agravó durante el período centralista. Como consecuencia de ello, “antes de que se cumpliera el primer periodo presidencial algunos buscaban solución a los problemas en una monarquía ‘con un príncipe extranjero’, o en la dictadura militar”<sup>35</sup>. Como se ve, lejos de asegurar la integridad territorial y la estabilidad, el centralismo estuvo asociado con la inestabilidad política, social y económica.

En 1842 una junta de notables redactó las Bases Orgánicas, que eliminaron al Poder Conservador y restauró la representación que había sido recortada bajo las Siete Leyes. En las elecciones de 1843 resultó electo nuevamente Santa Anna como presidente, y tuvo severos conflictos con el Congreso dominado por federalistas. Estos conflictos entre los poderes ejecutivo y legislativo llevaron a Santa Anna a pretender disolver el congreso, pero no tuvo éxito, y el congreso junto a otros poderes destituyó a Santa Anna. Estos sucesos muestran claramente que el presidente no era institucionalmente poderoso, pues no fue capaz de deshacerse de un congreso hostil. En cambio, la debilidad institucional fue compensada, como

---

<sup>34</sup> Pese a la introducción de estas modificaciones, el poder ejecutivo siguió teniendo limitaciones formales para su accionar. Vázquez señala que “aunque el periodo presidencial se amplió a ocho años y se suprimió la vicepresidencia, el ejecutivo continuó siendo muy débil, ya que estaba sometido al Poder Conservador, al Congreso y al Consejo de Gobierno”. Vázquez, Josefina. 2013. “De la independencia a la consolidación”, p. 281.

<sup>35</sup> Ibíd., p. 287.

ya se ha señalado, por el abuso de poder a partir de arreglos informales que le permitían al presidente un margen de maniobra mayor que el que le otorgaba la ley.

En este panorama tuvo lugar un asunto muy importante que es la aparición de los primeros partidos políticos mexicanos. En 1849 los monarquistas y radicales crean el Partido Conservador, y los federalistas se agrupan en el nuevo Partido Liberal. El lento proceso de incorporación de un mayor número de ciudadanos a la vida política, agitado en este período por la restauración de la representación abolida por las Siete Leyes, significó un incentivo para la formación de partidos políticos. Desde luego, en un contexto propio de un régimen oligárquico —una oligarquía competitiva en términos de Dahl<sup>36</sup>—, los partidos eran todavía partidos de notables, que se aglutinaban fundamentalmente en torno a principios generales, y en particular en torno a caudillos.

Durante este período continuó la inestabilidad y la sucesión de gobiernos breves y débiles. La situación era paradójica, pues el gobierno centralista era, sin embargo, muy débil políticamente<sup>37</sup>. Todo el período centralista estuvo plagado de inestabilidad y conflicto entre poderes, así como de amenazas internas y externas, y un clima de levantamientos y disputas por el poder. En 1854 se produjo un estallido que pronunció el Plan de Ayutla que desconocía al gobierno de Santa Anna y exigía la restitución de la república representativa federal. Sin embargo, Santa Anna se mantuvo hasta 1855 en el poder.

Con la Revolución de Ayutla culmina el período centralista iniciado por las Siete Leyes. De acuerdo a Medina Peña “la Revolución de Ayutla fue el umbral de acceso al poder de una nueva generación liberal, dividida ahora entre puros y moderados”<sup>38</sup>. Esta división propició la constitución de 1857 en la cual los distintos énfasis liberales encontraron una fórmula transaccional que dejó, sin embargo, más satisfechos a los moderados<sup>39</sup>. La constitución de 1857 adoptó los típicos principios liberales, aunque fue moderada y por ello dejó insatisfechos a liberales radicales y conservadores. Como se observa, las élites que perseguían distintos modelos no constituían actores racionales unificados, sino que presentaban diferencias internas

---

<sup>36</sup> Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, Yale University Press.

<sup>37</sup> La sucesión de gobiernos que no gobernaba, y cuya duración se extendía por poco tiempo agitó el reclamo de reformas que dotaran al presidente de mayor poder institucional. Sobre ese punto, Vázquez señala que “[p]ara entonces todos los partidos habían llegado a la conclusión de que era necesario un gobierno fuerte”. Vázquez, Josefina. 2013. “De la independencia a la consolidación”, p. 295.

<sup>38</sup> Medina Peña, Luis. 2002. “Porfirio Díaz y la creación del sistema político”, Documento de Trabajo № 22, CIDE, México, p. 2.

<sup>39</sup> La distinción entre liberales (moderados) y radicales es analizada, entre otros, por Wallerstein, quien observa en la Revolución Francesa el origen de las tres ideologías fundamentales de la modernidad: conservadurismo, liberalismo y radicalismo. Ver Wallerstein, Immanuel. 2004. *World-systems analysis: An introduction*. Duke University Press, p. 52.

importantes, influidas también por el cambio doctrinario global que estaba sufriendo el propio liberalismo, desde una base filosófica y política hacia un liberalismo económico de base científicista que resultaría predominante durante las décadas posteriores. Este cambio doctrinario ha sido cuidadosamente estudiado y documentado por autores como Laski y Hobsbawm entre otros<sup>40</sup>, y tuvo consecuencias importantes en la forma en la que el federalismo y el centralismo fueron concebidos dentro del propio campo liberal, así como la relación entre estos arreglos institucionales y el presidencialismo. En particular, la división del bando liberal entre radicales y moderados es crucial para la resolución del conflicto que daría lugar a la Constitución de 1857.

### **La Constitución de 1857: retorno del federalismo y reformas liberales**

Como vimos, el ordenamiento constitucional que se inicia con las Siete Leyes tuvo un carácter centralista, como reacción a los problemas que se habían suscitado bajo la Constitución federalista de 1824. En ese sentido, la Constitución de 1857 restaura el federalismo, al tiempo que recorta todavía más el poder presidencial, pues le impone una serie de controles por parte de otros poderes del Estado —principalmente del Legislativo, que pasó a ser unicameral— que redujeron sus ámbitos de decisión autónoma<sup>41</sup>. Esta primacía del legislativo sobre el ejecutivo ayuda a explicar, en buena medida, la continua vocación de gobernar sin tomar en cuenta a la Constitución por parte de los presidentes de este período.

La Constitución de 1857 adopta, según Lempérière, a diferencia de su predecesora de 1824, un carácter anti-corporativo<sup>42</sup>. Según la autora se pasó del “federalismo corporativo” de la constitución de 1824, a un “centralismo liberal” durante el período centralista, para pasar a un “federalismo anti-corporativo y liberal” con la Constitución de 1857. Además, como ya mencionamos, la nueva constitución restaura el federalismo, e introduce formalmente los derechos de las personas<sup>43</sup>. Es una constitución donde predominaron elementos liberales, que por otra parte fueron mayoritarios en la Constituyente. El centralismo abolido fue

---

<sup>40</sup> Hobsbawm, Eric. 2010. *La Era del Capital: 1848-1875*. Buenos Aires: Crítica. Ver también Laski, Harold. 1961. *El Liberalismo Europeo*. D.F.: Fondo de Cultura Económica.

<sup>41</sup> Córdova señala que “[e]l Legislativo recibe en esta Constitución no sólo las atribuciones que por definición le son propias, sino además, toda una serie de controles sobre la actividad del presidente, que lo hacen asemejarse a un poder parlamentario en un régimen presidencialista, entorpeciendo continuamente la actividad del Ejecutivo”. Córdova, Arnaldo. 2000. [1972]. *La formación del poder político en México*. D.F.: Ediciones Era, p. 17.

<sup>42</sup> Lempérière 2013. “De la República corporativa”, p. 325.

<sup>43</sup> “El federalismo que empezó en 1823 dando vida a una república ‘representativa y popular’ que era ante todo católica y corporativa, acababa en 1860 por ilustrar un régimen liberal fundado en los derechos individuales y en la neutralidad de la esfera pública en materia de religión”. Ibíd., p. 330.

responsabilizado de la situación caótica del país, y el artículo 40 —que restauró el federalismo— fue aprobado por unanimidad, y una vez más se hace notoria la influencia de las constituciones norteamericana y gaditana<sup>44</sup>.

Otra novedad importante fue la eliminación del Senado, pasándose a un poder legislativo unicameral. La aprobación de esta modificación se dio por escaso margen en la votación del constituyente, y el Senado fue reimplantado por decreto presidencial en 1874, bajo el gobierno de Lerdo de Tejada.

En cuanto al poder presidencial, la Constitución de 1857 establece el procedimiento para llevar a juicio político al Presidente —ya existía en la Constitución de 1824, pero se modificó su redacción— en caso de “los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución y ataque a la libertad electoral”. También resultó importante la separación de la Iglesia del Estado. Este punto generó un intenso debate entre los constituyentes, pero finalmente se impuso el proyecto liberal de secularización del Estado, que luego sería llevado a la práctica bajo el gobierno de Benito Juárez.

La Constitución de 1857 no colmó las expectativas de los liberales “puros”, y tampoco de los conservadores. La moderación de la nueva carta no permitió que la misma fuese defendida por ninguno de los dos bandos, y el país se dividió en dos gobiernos<sup>45</sup>. El primero, conservador, bajo la presidencia de Zuloaga, y con el apoyo del ejército y asentado en el Distrito Federal y la mayor parte del país. El segundo, liberal, bajo la presidencia de Juárez, con el apoyo de milicias liberales y con asiento en Veracruz. Fueron años de inestabilidad y luchas internas que terminaron con Juárez en el gobierno, pero incapaz de detener la invasión francesa, que culminó —como ya hemos señalado— el Imperio Mexicano y con Maximiliano de Habsburgo como emperador.

La Constitución de 1857 otorgaba al Legislativo supremacía sobre el Ejecutivo, pese a lo cual Juárez había fortalecido informalmente la presidencia durante la guerra contra el Imperio. Al restaurarse la República, la vigencia de la Constitución hacía que nuevamente el Legislativo retomase el control del gobierno. Por ello Juárez intentó la restitución del Senado —dado que su representación federal le otorgaba la posibilidad de contrapesar a la Cámara de Diputados—, lo cual consiguió recién durante el gobierno de su sucesor.

---

<sup>44</sup> “El capítulo de los derechos humanos fue tomado de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del Bill of Rights norteamericano, algo de la Constitución de Cádiz y lo disperso de la Constitución de 1824”. Rabasa, Emilio. 2004. Historia de las constituciones, p. 171.

<sup>45</sup> “La presentación de grandes novedades pareció exagerada para algunos (los conservadores) o insuficiente para otros (los liberales)” Ibíd., p. 248.

En suma, a una época centralista y de gran inestabilidad política le sucedió otra, también inestable, pero esta vez con carácter federal y liberal. La derrota de las tropas imperiales suprimió la vía monárquica definitivamente. La reelección indefinida de Juárez —hasta su muerte en 1872— generó la reacción de Porfirio Díaz, quien se pronunció en contra de su permanencia en el poder, y a su extremo personalismo y concentración del poder. Paradójicamente, el ascenso de Porfirio Díaz se produce desde un discurso que buscaba recortar el poder presidencial, y que propiciaba la no reelección del ejecutivo. La Constitución de 1857 motivó una profunda división entre los mexicanos, y dio inicio a una etapa de inestabilidad política y social. La supremacía formal del legislativo frente al ejecutivo, seguida por la supremacía presidencial informal puede haber sido uno de los factores de inestabilidad, al propiciar la lucha entre los poderes para prevalecer en las decisiones y el liderazgo político.

### **El porfiriato: dictadura y consolidación del Estado mexicano**

Para cuando Porfirio Díaz asumió el poder, el republicanismo y el federalismo se habían impuesto definitivamente. El liberalismo, en cambio, tuvo un derrotero menos lineal<sup>46</sup>. Autores como Wiarda<sup>47</sup> sostienen que el liberalismo nunca arraigó verdaderamente en América Latina en general, y en México en particular. Otros autores<sup>48</sup> consideran que sobre el último tercio del siglo XIX en México el republicanismo y el liberalismo se encontraban afianzados, y habían dejado una huella en la sociedad<sup>49</sup>. Desde luego, buena parte de las controversias sobre el carácter liberal de los gobiernos de la época se debe al ya mencionado viraje desde un liberalismo doctrinario y filosófico, hacia un liberalismo de corte economicista, anclado en la capacidad del conocimiento científico para garantizar el progreso de la sociedad. Porfirio Díaz sería un fiel exponente de este último liberalismo, lo que se verificaría en el carácter autoritario y de corte científica en el que pretendió basar su obra de gobierno. Díaz se había levantado en armas, al desconocer las derrotas electorales que había sufrido a manos de Juárez y de

---

<sup>46</sup> “Al principio, no parecía representar nada nuevo en política. Después de todo, era un producto del movimiento liberal. Pero según pasaba el tiempo, se hizo evidente que era un liberal con algunas diferencias” (Skidmore y Smith 1999: 247).

<sup>47</sup> Wiarda, Howard. 2003. *The soul of Latin America*.

<sup>48</sup> Vázquez, Josefina. 2013. De la independencia a la consolidación; Mahoney, James. 2003. “Long-Run Development and the Legacy of Colonialism in Spanish America” en *American Journal of Sociology*, 109(1), p. 50-106.

<sup>49</sup> De hecho, Mahoney, basándose en la clasificación llevada a cabo por Palmer, clasifica a México como 1 (valor máximo) en relación a la fuerte presencia de élites liberales. Asimismo, el autor asigna el mismo puntaje a la presencia de fuertes élites conservadoras. Esto ratifica la idea de que ambas élites se disputaban el control del gobierno de un modo incompatible con una solución transaccional o por imposición. Ver Mahoney, James. 2003. Long-Run Development, p. 66; Palmer, David. 1977. “The Politics of Authoritarianism in Spanish America”, en James Malloy (ed.) *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, p. 377-412

Lerdo. En ambas ocasiones, lo había hecho a partir de un discurso contrario al autoritarismo, a la reelección que propiciaba el centralismo y el exceso de poder por parte del Presidente, en desmedro de los poderes Legislativo y Judicial<sup>50</sup>. La posición inicial de Díaz era asombrosamente favorable a la dispersión del poder, no sólo en relación a la dimensión funcional —al promover el fortalecimiento de los poderes judicial y legislativo—, sino también en la dimensión territorial, al promover equilibrios entre el gobierno central y los gobiernos de los estados<sup>51</sup>. Sin embargo, luego de su primer período en el que respetó su idea antireeleccionista, Díaz se encargó de construir un régimen autoritario, y remover toda restricción constitucional para continuar en el poder durante treinta años.

Por otra parte, la primera parte del *porfiriato* estuvo orientada a la consolidación y la pacificación nacional, en la medida en que el país había estado inmerso en conflictos internos y externos durante más de cincuenta años. La modernización social y económica del país durante el período fue muy importante<sup>52</sup>. Lo paradójico del extenso gobierno de Porfirio Díaz radicó en la unión, aparentemente inconsistente, de ideas liberales con una práctica autoritaria. El positivismo se reflejó en los “científicos” de su gobierno, hombres de su gabinete que pretendían aplicar el método científico a la resolución de problemas sociales. Esta extraña mixtura de liberalismo y gobierno fuerte fue característica de este grupo<sup>53</sup>. La curiosa combinación de liberalismo y autoritarismo no será extraña en la historia de América Latina, pero tiene en el *porfiriato* un antecedente notable. En cierta forma, la constatación de esta díada inesperada pone en duda la tesis de Wiarda según la cual el autoritarismo y la inestabilidad aparecen vinculados a la falta de arraigo de las ideas liberales en el continente. En todo caso, cabría afirmar que en América Latina existió un liberalismo que propiciaba la libertad individual y la autonomía personal y por tanto ponía énfasis en los derechos individuales, pero no existió republicanismo en el sentido del respeto por el imperio de la ley y la separación de poderes.

---

<sup>50</sup> Speckman Guerra, Elisa. 2013. “De la independencia a la consolidación republicana”, en *Nueva historia mínima de México*, D. F., El Colegio de México, p. 337.

<sup>51</sup> Al respecto, Skidmore y Smith sostienen que: “Díaz demostró ser un genio de la política [...] otorgó a los caudillos regionales espacio para maniobrar y los alentó para que lucharan entre ellos [...] En pocas palabras, formó con paciencia el poder del gobierno federal donde contaba: en el ejército y en la policía”, Historia Contemporánea de América Latina, p. 247.

<sup>52</sup> Knight, Alan. 1992b. “The peculiarities of Mexican history: Mexico compared to Latin America, 1821–1992”, *Journal of Latin American Studies*, 24(S1), p. 102-103.

<sup>53</sup> Ibíd., p. 352.

Pese a su postura inicial<sup>54</sup>, Porfirio Díaz concentró notablemente el poder político<sup>55</sup>, pasando el resto de los poderes a tener una existencia sólo formal<sup>56</sup>. Durante el porfiriato, la evidencia de concentración del poder en el ejecutivo es contundente<sup>57</sup>. Tampoco existía pluralismo político, si bien existían actos electorales, pues la represión y el control eran casi totales, al igual que el fraude, el amedrentamiento y otras formas de control sobre el comportamiento de los votantes. Porfirio Díaz utilizó tanto la persuasión y la negociación, como el “compadrazgo”, la cooptación y la represión para lograr sus objetivos políticos<sup>58</sup>. En tal sentido, el porfiriato no constituyó un período exclusivamente autoritario o dictatorial, sino que la forma específica que adquirió el gobierno de Díaz fue variable durante los más de treinta años que se mantuvo en el poder.

Luego de las elecciones de 1910, y tras intensas disputas por la sucesión —alentadas por la edad de Díaz, y por su propia indefinición sobre su voluntad de perseguir una nueva reelección— Díaz fue electo nuevamente presidente, acompañado de Ramón Corral en la vicepresidencia. En particular, las disputas entre distintas facciones del régimen estaban centradas en la sucesión, pero a la vez representaban visiones diferentes del gobierno y la política. Mientras los “científicos” propiciaban un gobierno basado en el positivismo científico, y una administración profesional y racional, otro grupo —los “Revistas”— proponían refundar el Partido Liberal —que había llevado a Díaz al gobierno— y refundar sus bases programáticas. Al decidirse Díaz por el grupo de los “científicos”, los “Revistas” pasaron decididamente a ser una dura oposición al régimen porfirista. El resultado de las elecciones de 1910 propició el levantamiento de grupos contra el gobierno de Porfirio Díaz, proceso que

---

<sup>54</sup> “[Díaz] enarbó una bandera antiautoritaria y anticentralista, pues rechazaba el excesivo poder del presidente de la república frente a los poderes legislativo y judicial y frente a los gobiernos estatales. Además de oponerse a la reelección, pugnó por reducir las facultades del ejecutivo a los límites establecidos por la constitución y, en contraparte, por fortalecer los gobiernos de los estados o de los pueblos y, en este caso, por respetar su derecho para elegir a sus autoridades municipales y decidir sobre sus asuntos internos”, Speckman Guerra, De la independencia a la consolidación republicana, p. 337-338.

<sup>55</sup> Para ilustrar la concentración de poder desde la dimensión territorial durante el porfiriato, Skidmore y Smith señalan que “Díaz y sus consejeros podían seguir una política económica coherente porque habían creado el gobierno centralizado más efectivo que había visto México desde la independencia. La toma de decisiones estaba centralizada en Ciudad de México, a expensas de los caudillos regionales o locales”, Historia Contemporánea de América Latina, p. 249.

<sup>56</sup> Speckman Guerra señala sobre este punto: “en esta segunda etapa resulta más obvia, aunque no nueva, la violación a la autonomía de los poderes legislativo y judicial. Como ya se dijo, los legisladores y magistrados, tanto federales como estatales, eran prácticamente nombrados por el presidente o sus allegados”, De la independencia a la consolidación republicana, p. 355.

<sup>57</sup> Ver Speckman Guerra, De la independencia a la consolidación republicana; Valadés, Constitución y política, p. 218.

<sup>58</sup> Speckman Guerra, De la independencia a la consolidación republicana, p. 343-348.

culminó con la llamada Revolución Mexicana, que lo obligó a abandonar el poder en 1811, y a exiliarse en Francia.

### **La Revolución Mexicana**

Previamente a las elecciones de 1910 Francisco Madero creó el Partido Nacional Antireeleccionista. Sin embargo, fue encarcelado y exiliado en Texas, desde donde llamó a la lucha armada. El movimiento armado creció por todo el país, limitando la reacción del ejército nacional, y forzando al régimen porfirista a firmar los Tratados de Ciudad Juárez, lo cual significaba la renuncia de Díaz, y en los hechos, el triunfo de la Revolución. Sin embargo, este triunfo traería consigo el ascenso de algunos de sus protagonistas, como Pascual Orozco, Pancho Villa y Emiliano Zapata. A su vez, este ascenso implicó la activación de clases bajas rurales y trabajadores de baja calificación — como mineros y campesinos— cuyas reivindicaciones escaparon del mero carácter antireeleccionista de la primera etapa de la Revolución<sup>59</sup>.

El gobierno interino que sucedió a Díaz debía preparar el país para las nuevas elecciones, para las cuales Madero había refundado el Partido Antireeleccionista, convirtiéndolo en el Partido Constitucional Progresista. El gobierno interino no colmó las demandas de los líderes rebeldes, básicamente orientadas a la demanda de tierras, lo cual generó problemas con los principales líderes de la Revolución. Madero ganó las elecciones y prosiguió con la política de ignorar estas demandas, pese a lo cual su breve gobierno generó un profundo recambio en el elenco gobernante: “la salida de Díaz trajo, a la vuelta de algunos meses, la transformación de casi toda la pirámide de poder”<sup>60</sup>.

Del mismo modo que ocurriría con la Constitución liberal de 1857, las reformas propuestas por Madero no dejaron satisfechos ni a los empresarios y hacendados, ni a campesinos y trabajadores. Todos consideraban insuficientes las reformas<sup>61</sup>. Los levantamientos armados de orozquistas y zapatistas reivindicaban la solución a sus demandas de tierras.

Tras el asesinato de Madero, Huerta asumió la presidencia pero también fue derrocado por los rebeldes —algunos ex-maderistas— que lo acusaban de encabezar un gobierno conservador, aliado con empresarios y hacendados. En relación a la composición social de los distintos levantamientos, otro rasgo central de la historia mexicana que se remonta al período colonial, es el carácter popular de los mismos. A diferencia de otros casos latinoamericanos

---

<sup>59</sup> Garciadiego, Javier. 2013. “La revolución”, en *Nueva historia mínima de México*, D. F., El Colegio de México, p. 408.

<sup>60</sup> Ibíd., p. 413.

<sup>61</sup> Ibíd., p. 416-417.

donde el elemento popular —campesino, indígena— no fue un atributo destacable y permanente, en México siempre fue un aspecto central de las revoluciones, ya sean independentistas —como en el caso de Hidalgo y Morelos—, o por reivindicaciones regionales o de clase —como en los casos de Orozco, Villa y Zapata—.

El triunfo contra el régimen de Huerta significó el ascenso de tres corrientes: los constitucionalistas —representados por Carranza—, los villistas y los zapatistas. Los desacuerdos internos llevaron nuevamente al conflicto, resultando triunfadora la corriente constitucionalista, y encabezando Carranza el gobierno. El nuevo gobierno se dio la tarea de redactar una nueva Constitución para dar forma al Estado posrevolucionario.

La gobernabilidad continuó siendo un problema, pues la concentración del poder actuaba como reflejo para obtener mejores condiciones de gobernabilidad<sup>62</sup>. Hasta cierto punto, este reflejo es explicado por la herencia cultural e ideológica colonial, que ya ha sido señalada, en virtud de la cual se naturalizaba la respuesta concentradora frente al riesgo de anarquía o ingobernabilidad<sup>63</sup>. Una vez más el riesgo de disgregación territorial ofició como un incentivo para la concentración del poder en el presidente: “era necesario preservar la legitimidad y el consenso, y extenderlo a toda la nación; sobre todo, se requería cohesionar las fuerzas políticas y regionales, terminando con los riesgos de levantamiento o de fragmentación territorial”<sup>64</sup>. De hecho, como ya fue señalado, uno de los principales problemas de la política mexicana durante el período analizado fue la imposibilidad de establecer un régimen legítimo ante la existencia de distintos proyectos en disputa. La inestabilidad puede provenir de la imposición —la cual no fue posible, pues ninguno de los proyectos rivales alcanzó a imponer su hegemonía sobre el otro—, o del consenso —lo cual tampoco fue posible, precisamente por el carácter concentrador y

---

<sup>62</sup> Sobre este punto, Annino señala: “Es evidente que la dinámica de la república mexicana no podía ser la de la Francia de la burguesía triunfante o la de la joven república norteamericana. [En México] el liberalismo cumple la función de legitimar las expectativas de lucha de actores tan distintos como los comerciantes, las comunidades indígenas o grupos militares. Nadie queda excluido de esta legitimidad [...] Es igualmente explicable que el problema de la gobernabilidad sea un problema muy difícil de resolver por el mismo proceso que la originó: porque los gobiernos centrales no heredaron la soberanía directamente de la monarquía, como en Francia o Estados Unidos, sino que la recibieron de los herederos legítimos, es decir de los cuerpos territoriales que siempre se sintieron libres de romper los vínculos de subordinación”, Annino, Pueblos, liberalismo y nación en México, p. 411.

<sup>63</sup> “Existía un problema de gobernabilidad; por ejemplo, en la constitución el equilibrio de fuerzas no favorecía al ejecutivo, con lo cual era difícil que el presidente controlara la oposición de las corporaciones o que sometiera a los poderes regionales; por ello Juárez y Lerdo concentraron un poder mayor que el instituido por la ley”, Speckman Guerra, De la independencia a la consolidación republicana, p. 342.

<sup>64</sup> Speckman Guerra, De la independencia a la consolidación republicana, p. 342.

excluyente con que conservadores monárquicos y liberales republicanos ejercieron el poder cuando les fue posible—<sup>65</sup>.

Los últimos veinte años del extenso período de gobierno de Porfirio Díaz dejaron expuesto definitivamente el pasaje del discurso dispersador y desconcentrador del poder, hacia un ejercicio concreto cada vez más concentrador del poder presidencial. Este período se caracterizó por “un acentuado centralismo y por un gobierno cada vez más personalista y autoritario por parte de Porfirio Díaz”<sup>66</sup>.

### **La Constitución de 1917 y la institucionalización de la revolución**

La Constitución de 1917 es el producto del triunfo de la corriente constitucionalista encarnada en el gobierno de Venustiano Carranza. El triunfo sobre las facciones de Pancho Villa y Emiliano Zapata determinó que la Revolución Mexicana tuviera un punto de inflexión. La institucionalización de un nuevo régimen requería la elaboración de un nuevo orden constitucional, diferente al de 1857. Algunas de las demandas sociales que originaron la Revolución se hicieron presentes en la nueva Constitución, por ejemplo en el reconocimiento de algunas formas colectivas de propiedad de la tierra así como derechos sociales y a los obreros, y en la existencia de diversos ámbitos de intervención estatal en la economía y la sociedad<sup>67</sup>. Por otra parte, y a diferencia de la Constitución de 1857, el nuevo ordenamiento cristalizaría el predominio del poder ejecutivo, frente al resto de los poderes públicos. Este es un punto importante, porque marca posiblemente el inicio de la supremacía formal del ejecutivo, que hasta el momento se encontraba formalmente subordinado al legislativo, aunque informalmente concentraba un gran poder.

Ya con Obregón en el poder, se consolida el nuevo Estado posrevolucionario, que no era propiamente democrático, pero sí incluyente. Era autoritario y concentrador pero hacía concesiones a las clases populares. Obregón gobernó como caudillo pero logró pacificar el país y estabilizó el gobierno luego de mucho tiempo.

Con el nuevo ordenamiento constitucional se llegó a estabilizar política y económicamente el país, si bien con importantes prevenciones en términos de lo que puede considerarse un régimen democrático propiamente dicho. Como señala Garciadiego: “Puede decirse que por

---

<sup>65</sup> “La complejidad de la historia política de México se debe, entre otras razones, al hecho de que conoció no el desarrollo complicado de un solo proyecto, sino una solución de continuidad entre dos republicanismos que la tradicional oposición entre liberales y conservadores no explica satisfactoriamente”, Lemprière, De la República corporativa, p. 320.

<sup>66</sup> Speckman Guerra, De la independencia a la consolidación republicana, p. 342.

<sup>67</sup> Garciadiego, Javier. 2013. “La revolución”, p. 450-451.

entonces comenzó una nueva etapa histórica, no exenta, obviamente, de cambios y problemas, pero que se caracterizaría por su considerable concordia social y estabilidad política –aunque no por ser democrática– y por varios decenios de crecimiento económico”<sup>68</sup>.

Por último, el problema de la fortaleza relativa de los poderes regionales, que ya ha sido mencionado, también tiene incidencia en el surgimiento del estado posrevolucionario y en la forma específica que este adoptó, pues la creación de un centro poderoso en el ejecutivo fue, en parte, un intento de lograr una hegemonía capaz de imponerse sobre los distintos poderes regionales<sup>69</sup>.

### Consideraciones finales

Una serie de consideraciones merecen ser destacadas en el estudio del origen y la evolución del presidencialismo mexicano. En primer lugar, es notorio que el poder ejecutivo mexicano ha ido incorporando, formal e informalmente, un considerable poder a lo largo del tiempo. El presidencialismo mexicano ha sido calificado como un caso de “hiperpresidencialismo”, en el cual el poder ejecutivo “ha logrado anular la acción del conjunto de instituciones políticas que la Constitución concibió y estableció para compartir y contrabalancear el poder presidencial”<sup>70</sup>. Al menos hasta finales del siglo veinte, el poder del Presidente ha logrado permear en el resto de las instituciones y poderes del Estado mexicano, logrando de algún modo desarticular los frenos y contrapesos propios del modelo original estadounidense. Sin embargo, la concentración de poder en el ejecutivo no ha sido impulsada principalmente por las instituciones formales, sino por el ejercicio concreto del poder o, en otros términos, por instituciones informales<sup>71</sup>. Entre estas se cuentan el desconocimiento liso y llano del orden constitucional, el avasallamiento de otros poderes del Estado, la cooptación de voluntades, el fraude, las prácticas autoritarias y el particularismo. Estas prácticas, profundamente arraigadas

---

<sup>68</sup> Garciadiego, La revolución, p. 467.

<sup>69</sup> Como sostiene Aboites Aguilar: “Si bien el surgimiento del PNR guarda estrecha relación con el asesinato de Obregón, también debe verse como un episodio más del esfuerzo por formar un Estado fuerte. Como principal ingrediente, éste debía contar con un centro político capaz de ejercer autoridad plena sobre los diversos grupos sociales dispersos a lo largo del territorio nacional. El centro sería el gobierno federal, encabezado por el presidente de la República. Durante el siglo XIX los grupos gobernantes habían fallado en la consecución de ese objetivo político”, Aboites Aguilar, Luis. 2013. “El último tramo 1929-2000”, en *Nueva historia mínima de México*, D. F., El Colegio de México, p. 471.

<sup>70</sup> Casar, Las bases político-institucionales, p. 62.

<sup>71</sup> Para una interpretación sobre el modo en el que las instituciones informales moldearon las democracias latinoamericanas, ver O’Donnell, Guillermo. 1996. “Otra institucionalización. La democratización y sus límites, después de la tercera ola, la política”, en *Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad* No. 2.

en la cultura política mexicana, han propendido al fortalecimiento del ejecutivo por la vía de los hechos.

En segundo lugar, cabe resaltar el profundo impacto que ha tenido la elección de los constituyentes de 1824, que adoptaron el presidencialismo como forma de gobierno. Si, como señalábamos recién, el presidente resultó fortalecido con el paso de los años y los gobiernos, fue necesario que previamente existiera un presidente. ¿Por qué los constituyentes optaron por el modelo presidencialista? Algunas respuestas –tentativas- hemos sugerido. Sin embargo, el porqué de la adopción del presidencialismo no es evidente, y está sujeto a debates e interpretaciones. Desde luego, la influencia del modelo norteamericano no puede desconocerse. Sin embargo, otras condiciones confluyeron para lograr el resultado conocido. La tradición hispánica de gobiernos fuertes —autoritarios— y la propia tradición indígena propiciaban la creación de un gobierno cuyo vértice tuviera autoridad suficiente para imponerse sobre otros poderes. Pero para ello resulta necesario que estos otros poderes existan. Y existían. De hecho, la adopción del presidencialismo puede ser vista como una respuesta institucional a una situación de desgobierno, y de riesgo de desintegración territorial —incluso exacerbada por el carácter radical del federalismo—. En consecuencia, en 1824 los constituyentes buscaron crear un gobierno fuerte. Que lo hayan logrado o no es tema de debate, igual que hasta qué punto este gobierno aseguró la estabilidad política, pero es bastante claro que esa era su intención<sup>72</sup>.

En tercer lugar, la divergencia histórica en los resultados obtenidos por el presidencialismo norteamericano y el mexicano debe ser matizada a la luz de diferencias en la configuración inicial de ambos casos. Para empezar, la sociedad norteamericana que forjó el presidencialismo original se caracterizaba por una considerable homogeneidad, en la medida en que se trataba principalmente de una sociedad de granjeros individuales, y casi en su totalidad inmigrantes. La sociedad del México colonial era, por el contrario, mucho más compleja y heterogénea, dividida por cuestiones raciales, y en buena parte era una sociedad conformada por vastos grupos de población nativa, que coexistía con la élite peninsular y criolla. Por otra parte, la sociedad norteamericana era básicamente igualitaria, conformada por pequeños propietarios y

---

<sup>72</sup> Según Córdova Vianello: “la adopción del sistema presidencial significó un parteaguas histórico, una determinación que debe explicarse en el contexto histórico en el que se presentó: el nacimiento de una nación profundamente dividida, incomunicada y amenazada. La presidencia fuerte [...] fue una institución necesaria para edificar el país sobre las cenizas del Estado virreinal”, Córdova Vianello, Introducción al análisis del sistema presidencial, p. 207. Por su parte, Córdova señala: “podría afirmarse que la causa fundamental de que en buena parte del siglo XIX privara la anarquía en las actividades productivas y en las relaciones políticas residió en la falta de un poder político suficientemente fuerte como para imponerse en todos los niveles de la vida social”, Córdova, Arnaldo. 2000. [1972]. *La formación del poder político en México*. D.F., Ediciones Era, p. 10.

empresarios familiares, a diferencia de la forma básica de propiedad propia de la colonia española, que consistía en familias criollas y peninsulares que eran propietarias de grandes extensiones de tierra y de los principales recursos naturales y económicos. La forma de la propiedad de la tierra influyó considerablemente sobre las diferencias entre México y Estados Unidos. Mientras en Norteamérica —particularmente en las colonias nor-atlánticas— la tierra estaba distribuida de manera uniforme entre pequeños propietarios, en México el latifundio —bajo la forma de *haciendas*— generó una élite —primero española y luego criolla— de propietarios y una enorme masa de indígenas y mestizos que, al no ser propietarios, trabajaban por su subsistencia en las haciendas. Esta mano de obra estaba disponible para la movilización política por parte de los *caudillos* locales, jefes militares con asiento en un determinado territorio, que por lo general provenían de las familias propietarias. Adicionalmente, los pueblos de las colonias norteamericanas tenían una importante experiencia previa de autogobierno<sup>73</sup>, elemento ausente en las colonias españolas en América. Los habitantes de las colonias británicas administraban sus asuntos locales, y se encontraban fuertemente influidos e inspirados por los sucesos de la *gloriosa revolución*. En cambio, las colonias españolas —entre ellas, Nuevo México— tenían una experiencia muy acotada de autogobierno, en particular luego de las reformas administrativas que habían tenido lugar desde el siglo dieciocho bajo la Casa de Borbón. Finalmente, las trece colonias que dan origen al presidencialismo norteamericano buscaban crear un poder central acotado, y colocar en los gobiernos de los estados el principal poder político de la federación. En cambio, el federalismo mexicano tuvo desde el origen el afán de crear un poder central vigoroso, que lograra homogeneizar por la vía de la imposición, lo que era naturalmente diferente.

En cuarto lugar, un rasgo no menos importante que el presidencialismo para la historia política mexicana es el federalismo. Durante todo el siglo diecinueve, y parte del siglo veinte la primera fuente de conflicto político fue la existencia de poderes regionales fuertes, frente a la debilidad relativa del poder central<sup>74</sup>. Este es un rasgo definitorio del ejercicio del poder y de la

---

<sup>73</sup> Vázquez, Josefina. 2013. De la independencia a la consolidación, p. 265.

<sup>74</sup> “El período comprendido en los dos primeros tercios del siglo XIX, llamado por los ideólogos porfiristas [...] como el ‘periodo de la anarquía’, contempla un Estado nacional que lo es sólo de nombre, sin control efectivo sobre la población y el territorio, sin autoridad y contenido por una miríada de poderes locales cuya autonomía era el signo indudable de la debilidad de los poderes centrales. Por otra parte, es también indudable que los dos grandes campos ideológicos, que sólo por convención se ha dado en llamar ‘partidos’, el conservador y el liberal, buscaban, cada uno con soluciones políticas radicalmente opuestas, el remedio a los males del país en la unificación del mismo mediante la creación de un verdadero Estado nacional”, Córdova, La formación del poder político, p. 9. En relación a la debilidad relativa del gobierno federal frente a los gobiernos estatales Lempérière afirma que “durante toda la primera república el gobierno más débil, menos provisto de recursos y menos obedecido fue el gobierno general de la nación. Según una lógica propia del federalismo extremo y radical que prevaleció en México en 1823 bajo la

cultura política mexicana, que dio origen a un federalismo exacerbado en un primer momento, y a sucesivos intentos de domesticarlo, con mayor o menor éxito por parte de los sucesivos gobiernos centrales, lo que finalmente cristalizaría a medias durante los gobiernos de Benito Juárez y de Porfirio Díaz. En ese sentido, federalismo y presidencialismo —los dos rasgos centrales del régimen de gobierno mexicano— pueden ser vistos como una solución de equilibrio frente a la fragmentación de las élites —regionalismos— y al caudillismo y su consiguiente riesgo de desintegración. Pese a esta caracterización, no deberíamos pensar que el equilibrio resultó estable. Antes bien, se trató de un equilibrio sumamente inestable pues, a diferencia del ejemplo estadounidense, donde ambas instituciones se acompañaron de modo relativamente armónico dando lugar a un extraordinario período de crecimiento económico y estabilidad política, en México el federalismo y el presidencialismo impulsaron dinámicas políticas conflictivas. El federalismo, implantado en un territorio cuya tradición regionalista se encontraba desarrollada con profundidad durante muchos años exacerbó la reivindicación de autonomía y soberanía regional, mientras que el presidencialismo buscaba concentrar en una figura el suficiente poder como para aplacar las reivindicaciones impulsadas por el federalismo. En consecuencia, la trayectoria política mexicana estuvo marcada fuertemente por esta tensión. Las concepciones liberal y conservadora que impulsaban distintas formas de presidencialismo, no pudieron imponerse unilateralmente. Tampoco existió una solución transaccional. Buena parte de la inestabilidad que presentó el siglo diecinueve se debió precisamente a la imposibilidad de cada una de estas concepciones de lograr imponer su hegemonía sobre la otra.

Finalmente, resulta importante destacar otras consideraciones sobre la concentración del poder en el presidente. Bajo las presidencias de Benito Juárez y especialmente de Porfirio Díaz aumentó significativamente la concentración de poder en el ejecutivo, lo cual permitió la consolidación definitiva del poder central, alcanzando finalmente el Estado mexicano su carácter de tal. Es decir, el proceso de concentración de poder ocurrió a la vez —en parte como causa, y en parte como consecuencia— del proceso de consolidación del estado mexicano, y es imposible disociar ambos fenómenos. Por una parte, la imposibilidad previa a Juárez de consolidar un único proyecto nacional socavó la posibilidad de desarrollar el estado. Pero, al mismo tiempo, el escaso desarrollo relativo del estado central impidió efectivamente derrotar a los poderes locales, lo que a su vez impidió lograr la definitiva consolidación de un proyecto nacional que promueva el desarrollo económico y social. A diferencia de lo ocurrido en Europa o en los Estados Unidos, en donde el proceso de unificación territorial y político había sido

---

presión de los pueblos, el Ejecutivo federal quedó paralizado por la amplitud de los poderes del congreso y la parquedad de sus propias atribuciones”, Lemprière, De la República corporativa, p. 325.

concurrente con la expansión del mercado como esfera independiente del estado, dando lugar a verdaderos mercados nacionales —antes que a los propios Estados-nación—, en México la falta de desarrollo económico generó un proceso diferente. Era necesario que el Estado creara el mercado —y el desarrollo económico—, pero para ello era indispensable crear un Estado por una vía alternativa a la europea y norteamericana<sup>75</sup>. En consecuencia, el ritmo de expansión estatal se vio refrenado hasta tanto el estado central pudiese finalmente emergir como la única fuerza capaz de imponer hegemonía sobre el resto de los actores con cierto poder. Ello ocurrió durante el último tramo del siglo diecinueve y principios del veinte, cuando Juárez —y posteriormente Díaz, y más tarde la Revolución Mexicana— logró que el estado central pueda imponer sus decisiones sobre los distintos proyectos que perseguían los poderes locales y corporativos. Desde luego, para que este proceso de expansión estatal se produjese, fue necesaria una concentración de poder en el ejecutivo sin precedentes, que permitiese al gobierno central la capacidad de imponer sus decisiones con independencia de otros poderes parciales. En definitiva, concentración, expansión estatal y modernización fueron procesos encadenados, que permiten explicar la trayectoria específica de la construcción del estado mexicano, y diferenciarla a su vez de las trayectorias que inspiraron su institucionalidad básica.

## Fuentes

- Constitución de Apatzingán o “Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana”
- Plan de Iguala y Tratados de Córdoba
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824
- Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana (Las Siete Leyes)
- Las Bases Orgánicas de la República Mexicana
- Acta Constitutiva y de Reformas
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

## Bibliografía

- Aboites Aguilar, Luis. 2012. “El último tramo 1929-2000”, en *Nueva historia mínima de México*. El Colegio de México AC.
- Andrews, Catherine. 2017. *De Cádiz a Querétaro: Historiografía y bibliografía del constitucionalismo mexicano*. D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Anna, Timothy. 1991. “La independencia de México y América Central”, en Leslie Bethell (Ed.) *Historia de América Latina Vol. 5*. Editorial Crítica.

---

<sup>75</sup> Córdova, La formación del poder político, p. 2.

- Annino, Antonio. 2003. "Pueblos, liberalismo y nación en México", en Antonio Annino y François-Xavier Guerra (Coords.) *Inventando la nación: Iberoamérica siglo XIX*, p. 399-430. México D. F., Fondo de Cultura Económica.
- Bazant, Jan. 1991. "México", en Leslie Bethell (Ed.) *Historia de América Latina Vol. 6*. Editorial Crítica.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura. 1985. *Derechos del pueblo mexicano; México a través de sus Constituciones*, 3a. ed., México, D.F.
- Carpizo, Jorge. 1996. [1978]. *El presidencialismo mexicano*. Siglo XXI.
- Casar, María. 1996. "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", *Política y Gobierno*, 3(1), p. 61-92.
- Córdova Vianello, Lorenzo. 2005. "Introducción al análisis del sistema presidencial", en Diego Valadés y D. Barceló Rojas (Coords.) *Examen Retrospectivo del Sistema Constitucional Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Córdova, Arnaldo .2000. [1972]. *La formación del poder político en México*. D.F., Ediciones Era.
- Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, Yale University Press.
- Garcé, Adolfo. 2017. "Hacia una teoría ideacional de la difusión institucional. La adopción y adaptación del presidencialismo en América Latina durante el siglo XIX", en *Revista Española de Ciencia Política* 44, pp. 13-41.
- Garciadiego, Javier. 2013. "La revolución", en Nueva historia mínima de México, D. F., El Colegio de México.
- Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven (Eds.). 2006. *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: JHU Press.
- Hobsbawm, Eric. 2010. *La Era del Capital: 1848-1875*. Buenos Aires: Crítica.
- Knight, Jack. 1992a. *Institutions and Social Conflict*. New York: Cambridge University Press.
- Knight, Alan. 1992b. "The peculiarities of Mexican history: Mexico compared to Latin America, 1821–1992", *Journal of Latin American Studies*, 24(S1), p. 99-144.
- Langston, Joy. 2006. "The birth and transformation of the dedazo in Mexico". En Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven (Eds.) *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, p. 143-159.
- Laski, Harold. 1961. *El liberalismo europeo*. D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Lempérière, Annick (2003). "De la República corporativa a la Nación moderna: México (1821-1860)", en Antonio Annino y François-Xavier Guerra (coords.) *Inventando la nación: Iberoamérica siglo XIX*, pp. 316-346. Fondo de Cultura Económica, México D. F.
- Medina Peña, Luis. 2002. "Porfirio Díaz y la creación del sistema político". Documento de Trabajo Nº 22, CIDE, México.
- O'Donnell, Guillermo. 1996. "Otra institucionalización. La democratización y sus límites, después de la tercera ola, la política", *Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, No. 2.
- Rabasa, Emilio. 2004. *Historia de las constituciones mexicanas*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Sayeg Helú, Jorge. 1978. *Introducción a la historia constitucional de México*. D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Skidmore, Thomas y Peter Smith .1999. [1996]. *Historia Contemporánea de América Latina*, Barcelona, Editorial Crítica.
- Speckman Guerra, Elisa. 2013. "El Porfiriato", en Nueva historia mínima de México, D. F., El Colegio de México.

- Valadés, Diego. 1987. *Constitución y política*, D. F., Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Vázquez, Josefina. 2013. “De la independencia a la consolidación republicana”, en *Nueva historia mínima de México*, D. F., El Colegio de México.
- Wallerstein, Immanuel. 2004. *World-systems analysis: An introduction*, Duke University Press.
- Weyland, Kurt. 2007. *Bounded Rationality and Policy Diffusion*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Wiarda, Howard. 2003. *The soul of Latin America: The cultural and political tradition*, New Haven, Yale University Press.