



Rafael Segovia

“Cambios estructurales en la vida política de México”

p. 343-352

*Conciencia y autenticidad históricas*

*Escritos en homenaje a Edmundo O' Gorman*

Juan Antonio Ortega y Medina (edición)

México

Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto de Investigaciones Históricas

Facultad de Filosofía y Letras

1968

436 p.

Figuras

[Sin ISBN]

Formato: PDF

Publicado en línea: 23 de noviembre de 2018

Disponible en:

[http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/114/conciencia\\_autenticidad.html](http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/114/conciencia_autenticidad.html)

D. R. © 2018, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas. Se autoriza la reproducción sin fines lucrativos, siempre y cuando no se mutile o altere; se debe citar la fuente completa y su dirección electrónica. De otra forma, se requiere permiso previo por escrito de la institución. Dirección: Circuito Mtro. Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510. Ciudad de México



Rafael Segovia

**CAMBIOS ESTRUCTURALES  
EN LA VIDA POLÍTICA DE MÉXICO**

Uno de los hechos más importantes aparecidos como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial es la independencia de los países y territorios que formaban los antiguos imperios europeos. La Gran Bretaña y Francia, Holanda y Bélgica van a conceder, unas veces por las buenas y otras obligadas, la vida libre a los países sometidos a su tutela. Desde el momento de acceso a la independencia, se plantea el problema *político* de estas naciones, y debe tenerse presente la autonomía de la política evitando encontrar explicaciones a través de la economía, o de la sociología, o de la etnografía, a los problemas políticos. La independencia de la mayor parte de África y de Asia ha permitido ver y estudiar, como en un laboratorio, el proceso político de los países no desarrollados y, con las observaciones hechas, comprender y, en la medida en que es posible, explicar la vida política de lo que se puede llamar el grupo de las “antiguas nuevas naciones”, grupo en el que cabría prácticamente toda la América Latina: A pesar de que los países latinoamericanos son independientes en su casi totalidad desde el primer tercio del siglo XIX, muchos autores se empeñan en introducirlos dentro del mismo grupo o categoría de las naciones africanas o asiáticas que llevan apenas quince o veinte años de vida independiente y, si bien es cierto que hay una multitud de problemas comunes, hay también una serie de rasgos diferenciales, casi todos ellos de orden político. Por ejemplo, en la América Latina no se discute ya cuál ha de ser la forma de la organización del Estado; la república es algo universalmente aceptado y no hay, como en Vietnam hace apenas quince años, la duda de ser una monarquía o una república. Dentro de ese grupo heterogéneo a más no poder, llamado con toda la vaguedad posible “tercer mundo”, hay una serie de escalones o categorías que separan, sobre todo en los



fenómenos de orden *político*, a unas naciones de otras hasta el grado de indicar esta falta de comunidad entre ellas.

Este primer punto conduce a un segundo más difícil de ceñir y aclarar. Antes de la Segunda Guerra Mundial, los países colonizados, independientemente de su estatuto jurídico dentro de su imperio respectivo (colonia propiamente dicha, protectorado, territorio bajo mandato, etcétera) eran considerados países atrasados respecto a las metrópolis, situación que los grupos deseosos de alcanzar la independencia negaban para aceptarla tan pronto como la independencia había sido lograda. Ahora bien, ¿atrasados en qué? En la economía, el atraso era obvio; en la organización social, también; en la vida política, el problema era mucho más complicado. Todas las naciones nuevas han empezado por querer revitalizar una cultura muerta o en estado agónico como consecuencia del dominio colonial y han tratado de sacar de esa cultura una organización política propia, original, en algunos casos única.<sup>1</sup> Todo ello no fue sino una ilusión y con cierta renuencia han ido aceptando la necesidad de instalar las instituciones políticas occidentales, porque éstas les parecían el medio más eficaz para llegar a la sociedad de abundancia que resulta ser, confiérase abiertamente o no, el ideal de toda sociedad. Hay muchos problemas derivados de esta afirmación y el más grave quizás sea el que, como dicen los franceses, han puesto el arado delante de los bueyes, o, dicho de otra manera, no han tenido la mayor parte de las veces en cuenta cómo se llegó en la Europa occidental y en los Estados Unidos a la sociedad industrial, preludio de la sociedad de abundancia. Ha existido una suposición errónea al creer que las instituciones crean la riqueza y no lo contrario, que *grosso modo*, sin una cierta riqueza, ciertas instituciones no son viables ni efectivas. Debe insistirse en el carácter autónomo de la política y para ello basta tomar varios países que tienen un ingreso *per capita* idéntico y que sin embargo tienen instituciones fundamentalmente diferentes. En cualquier caso, el trasplante de instituciones no ha dado hasta ahora ningún resultado alentador.

Se necesita utilizar una serie de indicadores (ingresos *per capita*, urbanización, alfabetización, escolaridad, exposición a los medios de comunicación, etcétera) para situar primero al país en un contexto preciso y, una vez hecho esto —que dará su ubicación respecto a otras naciones—, al estudio de su política que radicará de manera principal en el estudio del *poder*, de sus formas y distribución.

<sup>1</sup> Uno de los autores que han negado la imitación de los modelos occidentales es Pablo González Casanova en *La democracia en México*, México, Era, 1965.



En 1919, Max Weber, escribía: "... hay que concebir al Estado contemporáneo como una comunidad humana que, dentro de los límites de un territorio determinado —la noción de territorio siendo una de sus características— reivindica con éxito para sí el monopolio de la violencia física legítima." <sup>2</sup> Si el poder y la violencia física legítima son la misma cosa o al menos coinciden en tantos puntos que es casi imposible separarlos, habrá de concederse que la primera obligación de un Estado es recuperar ese poder o hacer aceptar por la mayor parte de la población la legitimidad de su violencia. Unos lo harán apoyados en la tradición, otros en una ideología que mira sobre todo al futuro, otros sobre el bienestar presente. La recuperación del poder frente a los grupos que pretenden compartirlo es la primera obligación de un Estado para ser moderno y sencillamente, para ser. Puede decirse, con una sola excepción —y aun ésta podría discutirse— que los Estados modernos como todos los de Europa occidental o los de la Europa socialista son Estados centralistas, con una tendencia cada vez mayor a eliminar, en función de una modernización todavía más adelantada, los obstáculos que las costumbres, la tradición y la tendencia a la disgregación (como el regionalismo) les oponen. El caso de Estados Unidos, donde los poderes locales y estatales son inmensos, parecería contradecir esta regla, pero por un lado los Estados Unidos han vivido una historia propia y complicada por su sencillez (pudieron formarse sin tener enemigos en sus fronteras durante más de un siglo) y por otro lado su salida al mundo les ha llevado a conferir al Estado federal (de hecho central) unos poderes que aumentan día a día. Además, la complejidad de las tareas del Estado moderno liquida toda capacidad de supervisión de los poderes particulares sobre la obra del Estado a menos de que se emita una simple impresión sobre el conjunto de la política. En cuanto a su elaboración, ése es otro problema que abordaremos al final de este trabajo.

Si los Estados modernos, marchan hacia la concentración del poder, los Estados no modernos (¿son siquiera Estados?) tienen que hacer frente a una amenaza constante de disgregación. Baste abrir un diario de 1967 para advertir que Nigeria está a punto de saltar en pedazos, que las tribus Moi se niegan a obedecer al gobierno de Saigón o que tal o cual sindicato de la República Centro Africana pone en duda el derecho de mantener los salarios en su nivel actual y que en Argelia la obediencia de los cabi-

<sup>2</sup> Max Weber, "Le Métier et la vocation d'homme politique" en *Le Savant et le politique*, Paris, Plon, 1959, pp. 108 y ss.



las al coronel Bumedián es puramente formal. La condición primera de todos estos Estados es crear un poder central, capaz de liquidar las fuerzas centrífugas: caciquismo, regionalismo, feudos de este o aquel jefe, pero también es igual de importante, terminar con parlamentos locales, gobiernos regionales. En resumen, el poder central una vez creado se enfrenta a los poderes regionales *ilegales* y *legales*.<sup>3</sup>

La marcha hacia la centralización no es producto de una simple idea o voluntad, sino que es resultado de la organización burocrática del Estado. El primer paso en este segundo caso es el poner en pie una administración moderna racional, o sea, efectiva, impersonal y profesional.<sup>4</sup> Muy pocas naciones surgidas de los imperios coloniales han logrado esto; uno de los peores vicios de la colonización ha sido precisamente la subadministración y el respeto obligado de estructuras administrativas no racionales y sin efectividad. En cuanto a otros aspectos de la administración como el ejército y la policía modernos (efectivos, impersonales y profesionales, conviene insistir) es absurdo pensar en ellos dentro del marco de la descolonización.

La tercera necesidad es la incorporación de las masas a la vida política. Es quizás el factor más delicado de todos los que intervienen en el proceso de la modernidad, entre otras razones porque es en sí la idea más moderna. Si la necesidad de un poder central fuerte es casi vista al iniciarse la historia y la administración en su corolario, meter a todo el mundo en la vida política, llevar a la participación a lo que se llamó con un nombre colectivo bastante confuso *el pueblo*, hasta que fue sustituido por uno aún más confuso, *las masas*, es algo patente en la historia de los USA desde su nacimiento y en la de Inglaterra desde principios del siglo XIX; los demás, o sean, todos han tenido que sufrir revoluciones por haber sido incapaces de entender el problema desde su principio. Los Estados Unidos e Inglaterra tienen una historia constitucional y electoral; Francia, Alemania, Italia, la Argentina, sin olvidar a todos los países socialistas y a los latinoamericanos, todos los demás, tienen una historia de cambios revolucionarios.<sup>5</sup> En los casos norteamericano e inglés, su genio histórico radicó en saber

<sup>3</sup> Samuel P. Huntington, "America vs Europe", *World Politics*, XIII (3) abril de 1966, traza un cuadro completo de la modernización en Europa.

<sup>4</sup> Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

<sup>5</sup> J. B. Duroselle, *L'Europe de 1815 a nos jours, Vie politique et relations internationales*, Paris, Presses Universitaires de France, 1964, Coll. Clio, especialmente el capítulo "Les revolutions qui n'ont pas lieu".



entrebriar las puertas a tiempo: ni demasiado pronto —dando entrada a la demagogia— ni demasiado tarde —haciendo que las abrieran desde afuera y por la fuerza— las reformas electorales del siglo XIX (principalmente las de 1832 y 1867) van a incorporar a los grupos cuya presencia resulta indispensable en la vida de la nación. Los ingleses impusieron limitaciones fincadas en la propiedad y en los impuestos para conceder el voto; los americanos inventaron las pruebas de alfabetismo (*literary test*). No quiere decir esto que el sistema anglosajón sea perfecto: quiere significar sencillamente que el sistema anglosajón ha funcionado durante casi dos siglos sin una sola revolución armada. Gran parte del mérito corresponde a las élites de estas naciones, al saber aceptar su papel conductor y al saber ceder: reformar para no revolucionar. No merece la pena insistir sobre los fracasos contemporáneos, no hay caso más funesto que la imitación por la imitación: tratar de implantar el régimen de gabinete en el Tchéad va en contra de la lógica más elemental.

La revolución del tercer mundo se lleva a cabo en una fase de disparidad muy acentuada. Hay países africanos y asiáticos con un 90% de analfabetos que el siglo XIX hubieran estado —y de hecho estuvieron— fuera de toda vida política. La ruptura del marco de vida tradicional, las luchas de independencia, el adelanto en las comunicaciones, el radio, la televisión, todo las llevó a incorporarse a un estado... ¿de qué tipo? No hay poder central, no hay aparato administrativo, no hay unidad racial, ni lingüística, ni cultural. En general, hay masas y lo que Raymond Aron llamó con una frase tan justa como cruel “nacionalismos en busca de naciones”.<sup>6</sup> En este mundo, después de un periodo de confusión, de complicaciones nacionales e internacionales, se llega al primer factor —el poder central— y tras él empieza la larga marcha hacia la modernidad.

Con una serie de peculiaridades culturales, la historia del México del siglo XIX puede asimilarse a la de los nuevos Estados: las querellas ideológicas de principios de siglo, la lucha entre el poder central (llámese federalista o centralista) contra las fuerzas disgregativas; la resistencia de los cuerpos constituidos heredados de la colonia al gobierno, y, caso curioso planteado de manera muy inteligente por Raymond Vernon,<sup>7</sup> cuando el Estado pretende ser un simple gendarme, vigilante de la obra de los particu-

<sup>6</sup> Raymond Aron, *La Société industrielle et la guerre*, Paris, Plon, 1959, p. 143.

<sup>7</sup> Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1963, pp. 28 y ss.



lares, no tarda en verse obligado a intervenir, llamado por la necesidad de llamar a los capitales desconfiados para crear obras de infraestructura como los ferrocarriles.

Con el general Díaz, quizás por la longitud de su estancia en el poder, encontramos al primer gobernante capaz de emprender la marcha hacia la creación del México moderno. Durante el porfiriato se crea un ejército profesional, se crea un embrión de administración, se utilizan los ferrocarriles para empezar a rememorar físicamente al país. En cuanto a régimen liberal tipo siglo XIX, el porfirismo es perfecto; pero es un liberalismo de élites, desconfiado en grado extremo de la organización de las masas (puede verse de paso que en México, en 1900, por ejemplo, no hay masas porque no ha habido aún una revolución industrial) como algunos dicen, o, más exactamente, desconfió de la capacidad política de una parte de la clase media urbana, o de las élites rurales. Discutir si tuvo razón o no carece de sentido, el caso es que después de sus éxitos modernos y liberalizadores de sus principios, el porfirismo niega toda participación real y efectiva a quienes se sienten con capacidad para integrarse al proceso político. Francisco I. Madero sería un caso típico de individuo marginado por el sistema. Sus élites (y sobre todo el grupo llamado científico) tan inteligentes y capaces en tantas cosas, no supieron entender el problema político de su momento.

Para el estudio de la modernidad, el periodo revolucionario llamado de “lucha armada” tiene poco interés excepto en la medida en que moviliza a masas gigantescas no impulsadas por un interés político. La atención iría más bien hacia la obra constitucional, y expresamente a los problemas de 1917. Lo primero en llamar la atención es la similitud del cuadro constitucional con el del porfirismo. Es más, el poder federal (central) sale reforzado en la nueva Constitución y los locales (estatales) disminuidos. El tan discutido artículo 130 sobre la Iglesia no es más que una afirmación de un gobierno sobre todo cuerpo que pretende sustraerse a su soberanía. Este artículo, al parecer escandaloso, es tibio si se considera la legislación inglesa de la misma época sobre los católicos y otros disidentes, o la ley Combes en Francia (1902) o en España, en pleno reinado de Alfonso XIII la llamada “ley del candado” que expulsaba a una infinidad de congregaciones religiosas. El conflicto es en ese momento un conflicto de época y de circunstancia. Se agravará después.

El segundo rasgo es la legislación obrera constitucional. Se nos dice: la más adelantada de su época. Es cierto, como también es cierto que en ese momento no hay una clase empresarial



mexicana importante, capaz de rivalizar con la extranjera. Es un acto nacionalista y una puerta abierta hacia el futuro. El Estado, tercera certeza, tampoco es aún un patrón importante, como lo será con el tiempo. Finalmente, podemos encontrar un intento más marcado por integrar la mayor cantidad posible de hombres a la vida política al establecer el sufragio universal directo. Mas en la elección presidencial de Venustiano Carranza sólo votaron 795 000 mexicanos y no existe una ley electoral federal efectiva, aunque el propio Carranza haya hecho votar la primera de todas.

A partir de 1920, ningún gobierno federal ha sido desplazado en México por la violencia, van 47 años de estabilidad política. En Latinoamérica —y con excepción de los USA, Inglaterra y la URSS— es un “record”. Si se ve sin apasionamiento la obra del Estado mexicano revolucionario, se encuentra una obra modernizadora: lucha contra el analfabetismo, por las inversiones de infraestructura, industrialización. Desde un ángulo político resalta sobre todo su obra de reestructuración social.

Surgen, con Obregón y Calles, los partidos. Estas organizaciones políticas son en cualquier régimen no tradicional, absolutamente indispensables: son las encargadas de mediar entre el Estado y el individuo. Sin organizaciones secundarias y voluntarias no hay posibilidad de contacto entre el hombre de la sociedad industrial —o preindustrial— y urbana y el Estado administrador y burocrático. Lo mismo podría decirse de los sindicatos, o más exactamente del sindicato, puesto que entre 1920 y 1936 sólo la CROM va a tener importancia. Su función, la función sindical es muy diferente, pero genéricamente es la misma, es una organización que mal que bien recoge, uniforme y transmite las peticiones y deseos de los individuos y de los grupos.<sup>8</sup>

En los años 1920-1934 a 36, en México existe una multiplicidad de partidos (liberal, constitucionalista, cooperatista, nacional, agrarista, laborista) llamados *nacionales* sin serlo, pues no cubren a la nación y viven dependientes del destino de un solo hombre.<sup>9</sup> Pero son un primer marco de discusión y de confrontación de intereses (de los exclusivamente revolucionarios, claro está) y la defensa de estos intereses los conducirá en algunos casos a perecer (por ejemplo el caso del Partido Liberal Constitucionalista, liquidado por haber querido defender e imponer el parlamentarismo).

<sup>8</sup> William Tucker, *The Mexican Government Today*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1957.

<sup>9</sup> Vicente Fuentes Díaz: *Los partidos políticos*, y sobre todo Robert Scott, *Mexican Government in Transition*, Urbana, Ill., University of Illinois Press, 1964, son los dos mejores libros que se han escrito sobre la historia de los partidos políticos contemporáneos en México.



Poco, por no escribir nada, se sabe de su organización, alcances, membresía, origen de sus fondos, etcétera; son considerados *partidos personales*, pues la sombra de los caudillos es en esta época poderosísima.

En la reforma de las instituciones políticas, el hecho decisivo es el asesinato de Obregón, el maximato y la fundación del PNR (1929). La figura del general Elías Calles y su presidencia se han identificado de manera exclusiva con el conflicto religioso, o más claramente, con los conflictos religiosos, pues uno es el conflicto en las ciudades entre el Estado por un lado y la jerarquía eclesiástica por otro y un problema distinto es la revolución cristera. Dejando de lado el caso de la religión, Calles es quien más adelanta en la obra modernizadora y centralizadora: el ejército revolucionario empieza a ser sometido —ya se conocen los procedimientos para arrancar sus tropas a los generales o, más exactamente, los generales a sus tropas—, liquida a los partidos que se le oponen y los sindicatos son simplemente instrumentos en sus manos. Calles durante el maximato estará de hecho en favor de la clase patronal, en contra de las organizaciones sindicalistas; se adelanta sobre todo la reorganización administrativa: fundación del Banco de México, fundación de la Comisión Nacional de Caminos, fundación de la Comisión Nacional de Irrigación y en 1929, fundación del Partido Nacional Revolucionario.

La creación de una organización política de escala nacional va a cambiar el sentido de la política. Si los dos primeros años el PNR transige con los intereses políticos individuales y con el regionalismo, la reforma de 1932 y la creación de los sectores liquida los particularismos y afirma el poder del centro, del Comité Ejecutivo Nacional, sobre los poderes de las confederaciones y partidos locales. La organización estatal de México al terminar el maximato recuerda sobre todo a la del fascismo italiano de los años 20, es decir, antes de que Mussolini se lance a su política imperialista y pro alemana: partido único, supresión del sindicalismo libre, nacionalismo económico, apoyo a la clase empresarial, lucha contra los intereses locales o particulares, conflicto con la Iglesia, diferencia entre el poder institucional y el real. El cambio surge en 1936 con Lázaro Cárdenas; en este año se produce el único cambio a la izquierda habido en toda la Revolución Mexicana. Se pasa a la agitación obrera, a la reforma agraria (que Calles había declarado terminada), a la ruptura del sindicato prácticamente único, se reforma el partido, al cual se limpia de sus antiguos cuadros. El inclinarse a la izquierda no



evita la obra modernizadora, es más, en muchos casos se avanza en ese camino. El general Calles, al igual que el general Díaz, consideran durante sus gobiernos terminadas las reformas, quieren entrar en una fase de asentamiento, de institucionalización. Cárdenas, al romper con esta institucionalización avanza en la incorporación de una cantidad inmensa de hombres a la vida política efectiva. Debe señalarse que la participación no se logra exclusivamente a través del respeto del voto; se puede lograr a través de los sindicatos, de los partidos, de la prensa, radio y cine, de las movilizaciones en mítines, conferencias y otro tipo de actos. La reforma del partido en 1938, es en este sentido importante, puesto que va a ser el canal para oír a estas masas movilizadas. Y este doble interés —mantener y acrecentar la autoridad del Estado al mismo tiempo que oír y tratar de armonizar los intereses conflictivos— se puede ver en la organización de las cámaras de comercio, pues al mismo tiempo reciben una organización impuesta desde arriba y el privilegio de ser los únicos portavoces oficiales de los empresarios. Con Cárdenas este mismo fenómeno se extiende a los burócratas (1938); organización desde arriba, pero en compensación un estatuto que los separa de la “política de despojos” o sea, dejan de ser clientes particulares de tal o cual funcionario.

La burocracia puede no ser aún muy eficiente ni muy profesional, pero sí es más impersonal que en 1924, cuando un nuevo secretario despedía desde al oficial mayor hasta el portero para instalar a los suyos.

Después de Cárdenas no encontramos más reformas institucionales, con excepción de una que lo es sólo de nombre: la del PRM, llamado a partir de entonces PRI. Las institucionalizaciones de Obregón y Calles, las reformas cardenistas fueron una modernización acelerada de donde sale el México actual. Políticamente es un Estado en transición, lleno de contradicciones y por ello de un futuro político difícilmente previsible. Pero se puede concluir:

A. El Estado mexicano tiene una constitución y forma democráticas, pero el contenido de una gran parte de sus instituciones es autoritario.

B. El partido oficial permite la vida de otros partidos, pero éstos tienen un valor político muy bajo.

C. La participación política voluntaria y libre es muy escasa, pero la participación a través de las organizaciones estatales y paraestatales es cada vez más amplia.

D. Los intentos de liberalizar la vida política son escasos y en muchos casos terminan en el fracaso.



INSTITUTO  
DE INVESTIGACIONES  
HISTÓRICAS