

EL ESTADO MODERNO EN MÉXICO

Pedro SALAZAR UGARTE

I. NOTA INTRODUCTORIA

El tema del Estado moderno ha sido uno de los tópicos recurrentes de la teoría política moderna y contemporánea. Cuestiones como el surgimiento del concepto, sus implicaciones, la posibilidad de utilizarlo fuera del contexto de la modernidad, además de sus vinculaciones con ámbitos como el derecho, la economía y otras esferas de la convivencia humana y su organización —típicamente la sociedad y el gobierno—, han ocupado la atención de los estudiosos de la política desde Maquiavelo hasta nuestros días. Lo cual implica una complejidad considerable que aumenta si agregamos la variable del espacio y del tiempo. Por lo mismo, los alcances de este breve ensayo son inevitablemente limitados. Lo cual, dicho sea de paso, encuentra contexto y justificación en la temática general de este proyecto editorial.

La primera cuestión que debemos resolver para tratar el tema que me ha sido asignado es el de la definición del mismo: ¿de qué hablamos cuando hablamos del “Estado moderno”? Y, en el caso de este volumen, la dificultad del reto trasciende el plano teórico porque los coordinadores nos han pedido aproximarnos a nuestras temáticas teniendo en cuenta la “formación y perspectivas del Estado en México y en América Latina”, lo que supone tomar en consideración la realidad política de un contexto determinado. Así las cosas, aunque centremos la atención en el ámbito mexicano (que será a lo que me limitaré en este ensayo), para abordar el tema de manera adecuada, la reflexión debe combinar las herramientas teóricas con las notas de contexto y, por lo mis-

mo, la pregunta general debe reformularse de la siguiente manera: ¿qué podemos decir de la formación y las perspectivas del Estado mexicano moderno? Lo cual, por supuesto, en primer lugar, implica despejar la interrogante inicial y ofrecer una caracterización plausible de lo que es, en el plano teórico, el Estado moderno y ubicar esa definición en el contexto mexicano. A ello estará dedicada la primera parte de este trabajo.

Narrar el proceso de formación del Estado moderno en México es una tarea titánica que no es posible afrontar en este texto. Ello, sobre todo, porque una empresa de esa naturaleza exigiría una visión multidisciplinaria con perspectiva histórica. Lo cual, además de requerir una formación que no es la mía, implicaría detenerse a mirar algunos momentos de la historia de nuestro país con detalle. Con este ensayo me propongo, por el contrario, como finalidad principal la de ofrecer una aproximación general —y espero que no por ello insustancial— a la azarosa y compleja conformación de nuestro Estado. Con ese objetivo he optado por dedicar la segunda y tercera partes de este trabajo a indagar cuáles fueron algunos de los principales desafíos y disyuntivas que tuvieron que sortearse para que nuestro Estado adquiriera la forma y características que ahora tiene. El segundo apartado, de hecho, estará dedicado a inquirir sobre estas cuestiones en el contexto del siglo XIX (sobre todo, por razones que son fáciles de comprender, en la segunda mitad de esa centuria) y el tercero estará dedicado al mismo tema pero pensando en el siglo XX. Creo que esa perspectiva centrada en los problemas y en los retos puede ser fructífera para comprender cuál es el estado de nuestro Estado —si se me permite la expresión— en la primera década del siglo XXI.

El tema de las perspectivas nos obliga a tomar distancia de nuestro objeto principal porque supone poner bajo la lupa al Estado contemporáneo (que, desde el punto de vista teórico, sigue siendo un Estado moderno pero cuyo análisis se ubica temporalmente en nuestro tiempo histórico) y mirar hacia el futuro. Y en ello debemos ser muy cautelosos para evitar adentrarnos en el fangoso terreno de la especulación y de las profecías. Por ello y para ser consistente con la elección del enfoque que acabo de

anunciar, en el cuarto y último apartado de este trabajo, me preguntaré cuáles son algunos de los principales desafíos que encara en la actualidad el Estado mexicano. Esos retos y la manera en la que sean afrontados, con toda probabilidad, marcarán el devenir en el mediano plazo de nuestro Estado. Y, conviene advertirlo desde ahora, son retos que implican como nunca antes factores externos o internacionales porque nuestro desarrollo nacional está indefectiblemente inmerso en el amplio proceso de la globalización. Así que, pensando en las perspectivas del Estado mexicano de cara a lo que resta del siglo XXI, tendremos que reflexionar también sobre las prospectivas del mundo en su conjunto. Tarea compleja y desafiante que, por motivos de temática y de espacio, apenas será enunciada en la cuarta y última parte de este ensayo.

II. PRIMERA PARTE: EL ESTADO MODERNO

La definición clásica del Estado moderno —así como la descripción del proceso de formación de esa entidad sociopolítica— fue confeccionada por Max Weber: el Estado es el monopolio de la fuerza legítima o, en otras palabras, la monopolización legítima del uso de la fuerza en un territorio determinado. Como puede observarse, la clave de la definición reside en dos ejes: por un lado, en la concentración exclusiva de la fuerza en manos de una entidad y, por el otro, en la legitimidad de dicha concentración (que se traduce en el reconocimiento que hacen los gobernados al título con el que detentan y ejercen el poder los gobernantes). Los primeros Estados modernos —que surgieron en Europa entre los siglos XV y XVI— fueron afirmando, a través de estas dos características, lo que conocemos como su “soberanía”. Esto en dos direcciones: hacia el interior, al expropiar los medios de poder a los particulares y hacia el exterior al afirmar su autonomía frente a otras entidades, Estados o potencias. Y ello supuso un arduo proceso político y, en paralelo, un complejo desarrollo jurídico y administrativo. Para decirlo con Luigi Ferrajoli, la “soberanía es el concepto, al mismo tiempo jurídico y político, en torno al cual se condensan todos los problemas y las aporías de la teoría ius-

positivista del derecho y del Estado”.¹ Para los fines que aquí nos interesan basta con advertir que el concepto de soberanía ha estado íntimamente vinculado con el desarrollo del Estado moderno porque ha significado la capacidad de éste para imponer el orden al interior del mismo y garantizar su autonomía hacia el exterior.

A partir de las tesis de Weber —y con algunos matices— la mayoría de la doctrina ha identificado las características propias del Estado Moderno: a) una cierta entidad territorial; b) la existencia de poder central suficientemente fuerte como para garantizar el orden interno y la seguridad exterior; c) la creación y desarrollo de una infraestructura administrativa, financiera, militar y diplomática, y d) la consolidación de una unidad económica, fundamentalmente. Pero, en todos los casos, es el monopolio de la fuerza, como bien advierte Bobbio, la condición fundamental, lógicamente necesaria, para que exista un Estado (aunque no sea la condición suficiente). De hecho, un Estado puede renunciar al monopolio del poder económico y del poder ideológico pero no puede renunciar al monopolio de la fuerza sin dejar de ser un Estado.² La renuncia a las otras dos formas de poder social —el poder que se ejerce a través de los recursos económicos y el que se impone mediante las ideas—, para seguir con la terminología weberiana, fue una condición para el surgimiento del Estado liberal moderno que, con el tiempo, daría paso al Estado constitucional contemporáneo. Pero, en todos los casos, permanece como condición de existencia de la entidad estatal, el monopolio legítimo de la fuerza física.

En clave teórica, este atributo del Estado — identificada magistralmente por Weber en el plano sociológico— ya había sido identificado por Thomas Hobbes y, por lo mismo, como nos recuerda Bobbio: “Se puede decir sin temor a equivocarnos que, para Hobbes, el Estado es, con las palabras de Weber, el monopolio de la fuerza legítima; así como para Weber es, con las palabras de Hobbes, aquel que detenta de manera exclusiva el poder

¹ Cfr. Ferrajoli, L., *La sovranità nel mondo moderno*, Milán, Anabasi, 1995.

² Bobbio, N., *Teoria generale della politica*, Turín, Einaudi, 1999, p. 74.

coactivo”.³ Para nosotros, en el contexto de este ensayo, esta nota característica y constitutiva del Estado moderno, aunque sea en el plano de la teoría, es importante porque permite colocar en perspectiva algunos de los desafíos que han acechado al Estado mexicano desde su surgimiento y hasta nuestros días.

Ello también vale para el complejo tema de la legitimidad del Estado y de sus poderes (y autoridades). A este respecto, la doctrina también es basta y compleja por lo que nos detendremos solamente en algunas coordenadas generales. La teoría contractualista, aunque no ha estado exenta de objeciones (y no sea la única ni la más reciente que pretende explicar el surgimiento de la *polis* y del poder político), sigue siendo un poderoso instrumento teórico para ofrecer una explicación sobre el origen y la legitimidad del Estado. El modelo contractualista se construye sobre la gran dicotomía “estado (o sociedad) de naturaleza-estado (o sociedad) civil” y contiene algunos elementos característicos:

1. El punto de partida del análisis del origen y del fundamento del estado es el “estado de naturaleza” (que es un estado no-político o apolítico);
2. Entre este “estado de naturaleza” y el “estado civil” (o político) existe una relación de contraposición;
3. Los elementos constitutivos del “estado de naturaleza” son principalmente los individuos singularmente considerados;
4. Estos individuos, en la sociedad natural, son libres e iguales unos respecto a los otros y son titulares de ciertos derechos (naturales);
5. El paso del “estado de naturaleza” al “estado civil” tiene lugar a través de pactos, contratos o convenciones (conse-

³ *Idem*. La siguiente definición hobbesiana es clara al respecto: “Estado es una única persona, cuya voluntad —en virtud del pacto suscrito recíprocamente por un grupo de individuos— debe considerarse como la voluntad de todos éstos, donde puede hacer uso de la fuerza y de los bienes de los individuos para mantener la paz y para la defensa común”.

cuentemente el “estado civil” es un ente artificial); por lo tanto,

6. El principio de legitimidad de la sociedad política es el consenso.⁴

Conviene subrayarlo: el paso que ofrece legitimidad al Estado civil moderno es el pacto, contrato o convención que —hipotéticamente— celebran los individuos que serán gobernados para dejar atrás el violento estado natural.

La obra de Hobbes es la primera en utilizar explícitamente y de manera articulada todos estos elementos pero, como es bien sabido, entre los pensadores contractualistas existen diferencias sustantivas (lo que explica que algunos de ellos hayan sido promotores del absolutismo, otros del liberalismo y unos más de la democracia). Sin embargo, entre las tesis que todos ellos comparten (junto con la concepción individualista que coloca a los gobernados antes que a los gobernantes y la idea de que los individuos son titulares de derechos naturales) destaca, precisamente, la idea de que el fundamento de legitimidad del poder político es el consenso de los individuos. Esta premisa, en la teoría jurídica contemporánea, ha sido conectada con el proceso de constitucionalización de los Estados modernos y ha dado lugar a la tesis —que asumiré como correcta en este ensayo— de que las Constituciones son la expresión del pacto o contrato social que ofrece legitimidad al Estado. De hecho, de alguna manera, el postulado también se encuentra en la obra de Weber cuando identifica —junto al tipo carismático y al tradicional— a la legitimidad legal/racional (que, a diferencia de las otras dos es impersonal) como prototípica de la modernidad.⁵ Por lo mismo, para algunos juristas, como Kelsen y el propio Bobbio, el Estado moderno no es otra cosa que “un ordenamiento jurídico que tiene como finalidad general ejercer el poder soberano sobre un determinado territorio y al que están

⁴ Bobbio, N., *Thomas Hobbes*, Turín, Einaudi, 1989, pp. 3 y 4.

⁵ Cfr. Bobbio, N., *op. cit.*, nota 2, p. 89.

subordinados de manera necesaria los individuos que son parte del mismo”.⁶

¿Cuándo podemos decir que surgió una entidad con esas características en México? La interrogante es relevante porque, con buenas razones, alguien podría objetar que todas las formas de organización política que han tenido presencia en esta tierra (y, por congruencia, en cualquier otra) han sido una especie de Estado. Pero los atributos propios del Estado moderno que hemos identificado —y, en particular, del Estado constitucional— nos obligan a ubicar la mirada en el México independiente. Los conceptos de soberanía, autonomía y monopolio legítimo de la fuerza nos obligan a descartar momentos anteriores y, de hecho, como veremos, nos exigen ser cautos al caracterizar al México de gran parte del siglo XIX y del primer tramo de siglo XX. Ello sobre todo si buscamos el afirmarse de una entidad estatal basada en el principio de legitimidad legal/racional.

Precisamente por ello, en la búsqueda de un referente para poder ubicar el surgimiento del Estado moderno mexicano, he optado por aferrarme a un asidero autorizado —las reflexiones de Cossío Villegas en el primer tomo de su *Historia moderna de México*— y así evadir (espero que de manera convincente) una encrucijada que de otra manera no habría sabido sortear. Según Cossío Villegas: “Lo moderno está entre lo antiguo y lo contem-

⁶ Esta es una de las definiciones que ofrece Bobbio en su conocido ensayo *Estado, gobierno y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998. Sobre el tema; *cfr.*, también, Heller, H., *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983. Caracterizaciones similares también provienen de la ciencia política contemporánea. Para Guillermo O’Donnell, por ejemplo, el Estado es un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada, sobre un territorio dado. También muchas de estas relaciones se formalizan en un sistema legal surgido del Estado y respaldado por él. El sistema legal es una dimensión constitutiva del Estado y del orden que éste establece y garantiza en cierto territorio. Me parece que la impronta weberiana y la dimensión jurídica son claras en esta caracterización. *Cfr.*, entre otros, O’Donnell, Guillermo, “La irrenunciabilidad del Estado de derecho”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, núms. 8 y 9, 2001, pp. 43-82.

poráneo; lo último es lo que nos toca vivir a nosotros [él, en su momento, alude a los tiempos de la Revolución]”.⁷

[Y si bien]: ...con la Constitución Política de 1857, México adquiere el rostro de un país organizado a la moderna; rostro duradero, además, pues casi sin afeite lo ha conservado cerca de cien años. Nadie puede dudar de que esa es una fecha importante de la historia nacional. Pero hay una circunstancia para invalidarla como parte aguas de la historia: no fue estable el equilibrio alcanzado con la Constitución, a pesar de su tono parejamente moderado y de la paciencia, la sabiduría y la buena voluntad de sus autores... Con la victoria total de la República sobre el Imperio y del liberalismo sobre la reacción conservadora, se alcanza un equilibrio político que subsiste 44 años. Por eso, para mí, la historia moderna de México, se inicia en 1867.⁸

En efecto, la Constitución de 1857, a pesar de su impronta liberal y de su contenido prometedor, había sido abandonada a su suerte. Por ello, aunque constituye una especie de “contrato social” en plena mitad del siglo XIX, dada su poca eficacia y la inestabilidad del orden político al que pretendió ofrecer sustento, no es posible decretar con su aprobación el surgimiento del Estado moderno mexicano. La realidad se impuso tenazmente a los buenos deseos del presidente del país que, al promulgarla, declaró lo siguiente:

Quiera el Ser Supremo, árbitro de los destinos de los hombres y de las naciones, que la discordia desaparezca para siempre de entre nosotros: que unidos caminemos todos por el sendero de la justicia y de la verdad; y que lleguemos a asegurar el porvenir de nuestros hijos, con unas instituciones que los hagan vivir felices en medio de los grandes bienes y de las delicias de la paz.⁹

⁷ Cfr. Cossío Villegas, D., *Historia moderna de México*, 6a. ed., México, Hermes, 1998, pp. 12 y 13.

⁸ *Idem*.

⁹ En “Estudio introductorio”, *El Congreso Constituyente y la Carta de 1857*, México, Porrúa, 2007, p. LVII.

La discordia no desapareció y, por el contrario, a pesar de los deseos de Comonfort (por él mismo olvidados al poco tiempo), en los años venideros, el país padecería una y otra vez en convulsiones internas. En ese contexto, valga la obviedad, es difícil decretar cualquier monopolio de la fuerza.

III. SEGUNDA PARTE: LOS DILEMAS DEL SIGLO XIX

El principal reto para el Estado mexicano en el siglo XIX fue el de afirmar, alcanzar y garantizar su propia existencia. Con toda evidencia se trataba de un desafío práctico y no de una disyuntiva teórica. Lograr definir los márgenes territoriales de la que sería la entidad estatal, concentrar y monopolizar la fuerza, con una base de legitimidad (cualquiera que ésta fuera), crear un aparato administrativo, etcétera, eran tareas que tenían que materializarse para que, una vez que surgiera el Estado (en el caso de que surgiera) tuviera sentido discutir sobre las modalidades de su organización. Estos dilemas fueron los que ocuparon la atención de la clase política y de los intelectuales que, con el tiempo, dieron forma a bandos que promovieron al monarquismo frente a la república, al centralismo ante la federación o, para decirlo en términos más generales, al pensamiento conservador frente al liberal.

Por eso, Cossío Villegas tenía razón: basta con recordar que hasta 1867 y durante los cinco años anteriores, México había sido invadido por tropas francesas, belgas y austriacas por lo que es imposible sentenciar la existencia de una entidad soberana antes de esa fecha. Si a ello, además, le sumamos la intervención norteamericana de 20 años atrás, la anexión de parte del territorio nacional a Estados Unidos de América y las tendencias separatistas de algunas entidades como Yucatán, tenemos que México no puede considerarse un Estado moderno, con un territorio definido, sino hasta el último tercio del siglo XIX.

La precariedad del Estado y su devenir incierto quedó magistralmente consignada en *El Monitor Republicano* del 14 de septiembre de 1847:

¡Conque también los reyes mueren! Así comenzó en Francia uno de los más célebres oradores la oración fúnebre en las exequias de uno de los más grandes de sus reyes... Nosotros podríamos explicarnos con más energía: ¡Con que también las naciones mueren! Echemos una ojeada sobre la multitud de indígenas que ocupaban nuestra República ahora trescientos años. ¿Qué se han hecho? ¿Adónde se han trasladado? Al sepulcro ... Bien puede suceder hoy lo mismo al pueblo que hoy forma la República mexicana.¹⁰

Así las cosas, el reto que enfrentaron los mexicanos de esa generación era mayúsculo porque no solamente implicaba organizar la convivencia, sino que además requería generar algo parecido a una “nación mexicana”. Otero lo advertía con claridad en esos años: “En México no hay ni ha podido haber eso que se llama *espíritu nacional* porque no hay nación”.¹¹ El siglo XIX, de hecho, se consumió en la búsqueda de esa identidad y de esa organización nacional y estatal. Sólo una vez saldado el expediente de su existencia, si bien de manera precaria y nunca definitiva, el Estado mexicano pudo enfrentar los dilemas de su diseño y articulación: ¿debía ser una monarquía o una república?, ¿debía adoptar la forma centralista o un diseño federal?, ¿debía ser un Estado religioso o un Estado laico?, básicamente. Las discusiones al respecto cobraron fuerza desde la mitad de esa centuria y fueron el eje del debate público y de la lucha por el poder.

Elías José Palti reunió en un volumen intitulado *La política del disenso. La “polémica en torno al monarquismo” (México 1848-1850)... y las aporías del liberalismo*, los textos estelares de aquellas discusiones que tuvieron lugar, sobre todo, en tres medios impresos de difusión: *El Monitor Republicano*, el *Universal* y *El Siglo XIX*. Las coordenadas y el sentido de esta discusión —que estaría detrás de la maduración de los dos bandos ideológicos e intelectuales que marcarían la historia cultural y social de la

¹⁰ Palti, E., “Introducción”, *La política del disenso. La “polémica en torno al monarquismo” (México 1848-1850)... y las aporías del liberalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 19.

¹¹ *Idem.*

época: los conservadores y los liberales— nos ayudan a entender las vicisitudes que enfrentó el Estado mexicano en sus primeros años y, de paso, las razones del fracaso de la Constitución de 1857 (y que había sido antecedido por la ineficacia de las Constituciones de 1824 y de 1836 y por las Bases orgánicas de 1843 y el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847).

Una de las razones que explican la inestabilidad política que siguió a la aprobación del documento constitucional de 1857 era la radicalidad de las posiciones en el debate que privilegió la intransigencia sobre el acuerdo. Al momento de surgir como Estado, en efecto, México, padeció una fuerte tensión que impidió a los protagonistas de la época encontrar un horizonte compartido, lo que se tradujo en rupturas permanentes que alteraron la paz interna, una y otra vez, hasta bien entrado el siglo XX. En este sentido, la edificación del Estado mexicano como un Estado moderno siguió en vilo durante varias décadas.

El otro obstáculo fundamental para la construcción de dicha entidad estatal fue el peso político, económico y cultural de la Iglesia católica. Como bien ha advertido Roberto Blancarte, la independencia mexicana no se consumaría sino hasta no lograr la autonomía del Estado ante esa organización religiosa.¹² Podemos decir sin temor a equivocarnos que la separación entre la Iglesia y el Estado, el sometimiento de la primera a las leyes seculares, constituyó un paso decisivo hacia la construcción del Estado mexicano moderno. Ello, para empezar, porque en el periodo novohispano, como advierte el propio Blancarte, la Iglesia formaba parte de la estructura estatal y, para continuar, porque la Iglesia rechazó la independencia mexicana y con ello negó legitimidad al nuevo Estado en formación. Este último hecho gravitó de manera importante en los enfrentamientos entre liberales y conservadores en la recta final del siglo XIX. Las Leyes de Reforma fueron la respuesta liberal ante la intransigencia y la influencia de la Iglesia

¹² Cfr. Blancarte, R., “Los retos de la secularización y de la laicidad en el mundo contemporáneo”, *Los retos de la secularización y de la laicidad en el mundo contemporáneo*, México, Colmex, 2008.

(y de sus seguidores) y, en esa medida, abonaron en la emancipación y autonomía del poder político. Por ello, al menos en México, la afirmación de la laicidad y su institucionalización fueron una condición necesaria para el surgimiento del Estado.

La siguiente cita de un discurso de Ponciano Arriaga pronunciado en los debates constituyentes de 1857 (el 26 de enero de ese año), expuesto al discutirse el artículo 15 de la Constitución, me parece elocuente del significado de la empresa y de los tonos de la época:

Quién no sabe que todos los prelados de la Iglesia mexicana... han hecho protestas, expedido circulares y dictado órdenes, oponiéndose a las leyes en que se trata de sus fueros o de sus bienes materiales?, ¿Quién ignora que los más cándidos y cristianos pueblos de la nación han sido conmovidos, exaltados, llevados al matadero a la voz de curas perversos, de clérigos y frailes inmorales, de indignos sacerdotes que han explotado el fanatismo de nuestros infelices hermanos?...¹³

El siglo XIX mexicano terminaría atrapado en esas tensiones pero, también, abriría las puertas del país hacia la modernidad (entendida ésta en sentido amplio). Sin embargo, los primeros años del siglo XX, de nueva cuenta, pondrían en jaque a la existencia y viabilidad de un Estado en el país.

IV. TERCERA PARTE: SIGLO XX

Es difícil dar cuenta del sentido y significado del porfiriato en pocas líneas. Las monografías y estudios sobre el periodo de la historia de México que corre entre el final del siglo XIX y los albores del XX, son muchos y, como es normal que suceda, las disputas sobre los hechos y sobre las interpretaciones de éstos, también. Pero no cabe duda que el gobierno de Porfirio Díaz, a la vez que fermentó las causas políticas y sociales que provocarían

¹³ Cfr. *Edición del Congreso Constituyente y la Carta de 1857*, México, Porrúa-Tribunal Electoral de Hidalgo, 2007.

la Revolución, contribuyó a la modernización del país y fue determinante en la edificación de nuestro estado moderno. Las justas demandas sociales y políticas que abanderaron los diferentes grupos revolucionarios se erigían sobre las bases de una nación más definida y con mayor sentido de pertenencia a un Estado común que la existente durante gran parte del siglo XIX. De hecho, podemos decir que desde 1867 —año elegido por Cossío Villegas para decretar el surgimiento de nuestro Estado moderno—, durante todo el porfiriato, y hasta el estallido revolucionario, México, había logrado constituirse finalmente como un Estado con un territorio definido, una población con conciencia de una existencia común, una administración pública y económica más o menos estructurada y, sobre todo, si bien en clave totalmente autoritaria, un monopolio de la fuerza con legitimidad y en proceso de jurisdicción. No obstante ello, la desigualdad social, por un lado, la cerrazón política, por el otro, así como las ambiciones de unos y de otros —un poco en todas partes— nos llevarían de vuelta, de nueva cuenta, al estado de naturaleza.

Si queremos valorar a la Revolución desde la perspectiva de la evolución del Estado mexicano tenemos que centrar la atención, primero, en su producto jurídico principal, la Constitución del 1917 y, después, en el régimen de partido hegemónico que —en una contradicción muchas veces señalada— terminaría institucionalizando a la propia lucha revolucionaria. Centrar nuestra atención en el enfrentamiento bélico y en las interpretaciones que se han dado sobre el mismo no tiene cabida en este ensayo porque, en un sentido general y tomando distancia de las particularidades del conflicto, la Revolución fue una guerra civil con varios bandos disputándose el poder político y, por ende, en ese contexto, no existía en el país ningún ente monopolizador de la fuerza (mucho menos con legitimidad para ejercerla) y, por lo tanto, lógicamente, fue una etapa sin Estado (o, si queremos ser benévolo, un Estado en crisis). Sin embargo, los resultados políticos y jurídicos del conflicto, en una paradoja aparente, sentaron las bases para la recuperación del proyecto de Estado mexicano.

De hecho, en cierto sentido repitiendo la senda del último tramo del siglo XIX, los mexicanos que vivieron la posrevolución tuvieron que enfrentar, de nueva cuenta, un reto de hecho imposable: la pacificación del país para institucionalizar, sobre nuevas bases legitimadoras, la monopolización de la fuerza y la organización del poder. La Constitución del 1917 fue, en ese sentido, la renovación del pacto social. Lo que estaba en juego con la misma fue sintetizado por el presidente Venustiano Carranza al enviar su proyecto (que se presentó como una reforma al documento constitucional de 1857) al Congreso Constituyente de 1916-1917. Se trataba, básicamente, de confirmar la viabilidad del país como nación independiente. De hecho, en aquella ocasión, Carranza repasó una a una las promesas incumplidas de la Constitución de 1857 y, entre otros puntos, se detuvo en la importancia de la forma de gobierno que, en el fondo, recogía e intentaba ofrecer respuesta a los desacuerdos fundamentales de la generación anterior:

... ha sido también vana la promesa de la Constitución de 1857, relativa a asegurar a los Estados la forma republicana, representativa y popular, pues a la sombra de este principio, que también es fundamental en el sistema de gobierno federal adoptado para la nación entera, los poderes del centro se han injerido en la administración interior de un Estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquéllos, o sólo se ha dejado que en cada entidad federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, casi invariablemente, la llamada administración de los gobernadores que ha visto la nación desfilar en aquéllas.

La Constitución de 1917, en efecto, ratificó la apuesta por la forma de gobierno republicana, representativa, democrática y federal, lo que quedó plasmado en su artículo 40 (que, de hecho, fue aprobado sin debate parlamentario el 26 de diciembre de 1916). El Estado mexicano, una vez superada la parte más álgida de la lucha revolucionaria, confirmaba su inclinación por la agenda liberal y ahora, además, incorporaba las reivindicaciones sociales más importantes que enarbolaron algunos de los líderes revolucionarios: tierra, trabajo, educación, principalmente. De esta manera, la pro-

La Constitución suponía toda una agenda política que exigía, por un lado, superar algunos retos políticos y sociales inminentes y, por el otro, la creación de instituciones que tradujeran sus normas en realidades.

¿Cómo institucionalizar la lucha por el poder y pacificar a los grupos revolucionarios? ¿Cómo implementar la forma que debía adquirir el Estado en un contexto de crisis social, económica y política? ¿Cómo evitar el divorcio entre Constitución y realidad que había marcado el destino del documento fundamental de 1857? Y, sobre todo, ¿cómo hacer realidad la nueva agenda social que la Revolución había colocado en el centro de la lucha popular y que algunos de sus líderes habían plasmado en el nuevo pacto social? Eran retos presupuestos o implicados por la nueva carta constitucional. Ante desafíos tan urgentes, quizá lo único alentador era que la nueva Constitución, tal vez por primera vez en nuestra historia, sí representaba una fuente de legitimidad para el Estado en proceso de reconstrucción. Se trataba, a diferencia de documentos anteriores, de un acuerdo producto del consenso entre las principales fuerzas políticas y sociales del país (que, en todo caso, recogía tensiones y contradicciones en su interior) y no ya de la codificación del proyecto de una de las partes. El problema es que, también, se trataba de un acuerdo sumamente ambicioso en un terreno altamente movedizo.

La pacificación y la institucionalización de la lucha por el poder fueron dos desafíos fundamentales para poder ofrecer sentido a la nueva etapa constitucional. La fundación del Partido Nacional Revolucionario en 1929 —que, con el tiempo, se transformaría en el Partido Revolucionario Institucional— fue un paso decisivo en esa dirección. Sin embargo, al enfrentar el reto por reconstruir y monopolizar el poder, en los hechos, se abonó en el terreno de su organización centralizada, vertical y autoritaria. El largo régimen de partido hegemónico sentó, sin duda, las bases para la construcción de un Estado —finalmente— moderno en el país. Pero éste, por sus características y forma de articulación, distó mucho de representar al proyecto político (democrático, republicano y federal) contenido en la Constitución de 1917. De nueva

cuenta, como había sucedido en 1857, más allá de lo que estableciera el documento constitucional, la agenda liberal quedó trunca. Y lo mismo sucedió con la agenda social: los derechos a la tierra y al trabajo, principalmente, quedaron relegados a un plano secundario y fueron neutralizados con la fórmula de “derechos programáticos” que, de paso, sirvió como bandera retórica y legitimante del régimen de partido hegemónico que se fue consolidando.

Por eso, con el PRI, de hecho, el divorcio entre el texto constitucional y la realidad adquirió una distancia —por sus características y modalidades— nunca antes vista en el país y, al mismo tiempo, generó nuevas fuentes de legitimidad que no emanaban del documento constitucional vigente sino que encontraron asidero en el jefe del Estado. Para decirlo en términos weberianos, la legitimidad legal/racional dio paso a una especie de legitimidad carismática que giraba alrededor de la figura del presidente (que era, a la vez, jefe del Estado, del gobierno y del partido).¹⁴ Y ello suponía, de alguna manera, una reminiscencia de la premodernidad reciente. Enrique Krauze lo ha sintetizado con tino y simpleza: “En la cultura política de México (si pensamos en los años 40 del siglo XX) seguían vigentes el Estado nacional juarista, y el Estado ‘integral’ porfirista, aunados, en una sólida madeja, con entramados mucho más antiguos, virreinales”.¹⁵ El núcleo de esta amalgama era, precisamente, el presidente en turno:

...Un rasgo esencial de continuidad estaba en la sacralidad casi prehispánica de la institución presidencial, que tan bien encarnaba Porfirio Díaz y que pasó intacta a los jefes de la Revolución. Lejos de atenuarse con los años, esta concentración imperial de la autoridad se acentuó. Tristemente, aún más que en el siglo XIX, el rumbo histó-

¹⁴ Esa idea ha sido desarrollada por Krauze: “La legitimidad del nuevo Estado abrevaba en dos poderosas fuentes: la que Max Weber llamó la ‘rutinización del carisma’ (en este caso del carisma de los generales revolucionarios) y la rica tradición política de México, sobre todo de la etapa virreinal, actualizada por don Porfirio. Por eso mismo, el nuevo Estado no era democrático”, Krauze, Enrique, *La Presidencia imperial*, México, Tusquets Editores, 1997, p. 29.

¹⁵ *Ibidem*, p. 25.

rico del país siguió dependiendo de la voluntad de una sola persona: el señor presidente en turno, que proyectaba su vida en la del país convirtiendo a la historia nacional, por momentos decisivos, en una biografía del poder.¹⁶

De esta manera, con el arreglo priísta se logró articular un Estado moderno en términos generales —que, de hecho, consiguió articular políticas económicas relativamente estables y ofrecer un crecimiento alentador hacia mediados de siglo—, pero el poder se organizó de manera autoritaria y autocrática. Por ello, el principal reto para el México de la segunda mitad del siglo XX fue el de la democratización. Un tránsito a la democracia que se logró a lo largo de poco más de treinta años de reformas electorales y ajustes al diseño del Estado (por ejemplo, mediante la creación de organismos autónomos en distintas áreas estratégicas) y que permitió, poco a poco, el surgimiento de un sistema de partidos competitivo que, a través de las elecciones, fue inyectando pluralidad a los órganos de representación política.

Lo anterior, inevitablemente, supuso el desmantelamiento paulatino del sistema de partido hegemónico y, finalmente, en el año 2000 —al estrenarse el siglo XXI, permitió la alternancia en el Poder Ejecutivo federal. A la par y como efecto de ese proceso democratizador, el Congreso de la Unión fue adquiriendo independencia frente al presidente y, de hecho, se convirtió en su contrapeso principal. Y, por si no bastara, en la última década del siglo XX, la Suprema Corte de Justicia de la Nación —cabeza del Poder Judicial federal— se transformó en un Tribunal Constitucional con autonomía ante los otros dos poderes. De esta manera, el presidente de México dejó de ser el personaje todo poderoso y perdió, poco a poco, las que Jorge Carpizo bautizó como sus facultades metaconstitucionales.¹⁷

El siglo XX mexicano —el siglo breve, según Hobsbawn— se tradujo en la respuesta efectiva a los siguientes dilemas principa-

¹⁶ *Ibidem*, p. 28.

¹⁷ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 2006.

les: la pacificación del país, la institucionalización del gobierno, la defensa de la laicidad, la organización y modernización de la vida social, cultural y económica y, posteriormente, la democratización del sistema político. Desde esta perspectiva, fue una centuria exitosa. Pero, a pesar de ello, no ofreció respuesta a un problema —ominoso y dramático— que creció a lo largo del tiempo y que se presenta ahora, al final de la primera década del siglo XXI, como el gran desafío para poder seguir hablando de un Estado moderno en el país: el rezago social.

V. CUARTA PARTE: EL SIGLO XXI

La pobreza y, sobre todo, la desigualdad, en efecto, son los grandes desafíos para el Estado mexicano. Si esta calamidad —que fue creciendo a la sombra de los dilemas que gestaron el devenir del México moderno— no es enfrentada con determinación y superada con éxito en el corto plazo, no sólo estará en riesgo la forma de gobierno democrática (que es frágil pero existente) sino la viabilidad del Estado mismo. Se trata —de alguna forma como sucedió en el siglo XIX con la definición de la nación y la delimitación de sus fronteras y, después de la Revolución, en el siglo XX con la necesidad de la pacificación— del reto objetivo —práctico— que debe enfrentar el país en este siglo para garantizar la viabilidad del Estado y de sus instituciones. Y ello por razones que tienen que ver, primero, con la legitimidad de las mismas y, en segunda instancia, por cuestiones que interesan al monopolio de la fuerza en el país.

No parece exagerado sostener que la situación social del país, al menos por ahora, es la causa principal de la crisis de legitimidad que —con creciente intensidad— enfrentan las autoridades y las instituciones mexicanas: desde las policías hasta los jueces, pasando por el presidente y los legisladores. Y, sin legitimidad, como sabemos entra en crisis la definición misma de la entidad estatal. De hecho, esta crisis debilita la capacidad del propio Estado para afirmar su autonomía frente a los diferentes poderes que intentan someterlo (poderes privados como las grandes empre-

sas o las grandes televisoras o, como ha sucedido una y otra vez en el pasado, la Iglesia católica que no pierde oportunidad para embestir al estado laico). Ello, si pensamos en actores como el crimen organizado, además de poner en jaque su legitimidad, de paso, cuestiona su capacidad para mantener el monopolio de la fuerza física. El siglo XXI mexicano amaneció con la amenaza del crimen organizado —en particular del narcotráfico— como principal enemigo de su subsistencia. Las causas del problema son múltiples y las maneras de enfrentarlo también, pero no parece insensato sostener que la descomposición y la fragmentación sociales se encuentran entre las primeras y, por lo mismo, la superación del rezago social es una de las segundas.

En este contexto, lograr fortalecer al Estado sin regresar al pasado autoritario es un reto urgente; si se fracasa en esta empresa bien podemos toparnos con una actualidad con rostro premoderno: ya sea con un Estado abiertamente autoritario o, peor aún, con uno Estado inexistente. El estado de naturaleza nunca es, por desgracia, una posibilidad del todo superada. Mucho menos ahora que, como advierte Ferrajoli, “el Estado... es demasiado grande para las cosas pequeñas y demasiado pequeño para las cosas grandes”.¹⁸ Ferrajoli, obviamente, no se refiere al Estado mexicano pero nos advierte de una realidad que no podemos ignorar: en el mundo de hoy, los Estados, no tienen la capacidad de enfrentar por sí mismos algunos de los grandes retos que enfrentan porque vivimos en un mundo globalizado. La desigualdad, la marginación y el crimen organizado, desafortunadamente, son dos de esos desafíos. Ya lo advertía al inicio de este texto: la globalización es una realidad que condiciona nuestro margen de actuación. Por eso, en el siglo XXI, como anuncia un trillado lugar común fruto de la época “debemos pensar globalmente para actuar localmente”. Suena sencillo pero, por desgracia, no lo es.

Pero, así como lo transnacional rebasa las fronteras de los Estados nacionales, este tema trasciende los confines de este ensayo.

¹⁸ *Cfr.*, Ferrajoli, L., “El Estado constitucional de derecho hoy: el modelo y su divergencia con la realidad”, en Carbonell, M. y Vázquez, R., *Poder, derecho y corrupción*, México, IFE-ITAM-Siglo XXI, 2003.