

1

ORÍGENES
Y ESTABLECIMIENTO DEL
CONGRESO MEXICANO



ORÍGENES Y ESTABLECIMIENTO DEL CONGRESO MEXICANO

FERNANDO ESCALANTE
Coordinador del Centro de
Estudios Sociológicos
El Colegio de México

1.1 INTRODUCCIÓN

El diecinueve fue, en todo Occidente, el siglo del parlamentarismo. Lo fue, en un primer sentido, porque en el arreglo de la representación política se condensó la inercia política e ideológica del siglo: ningún país pudo mantenerse al margen de la riada democrática que se desató con la Revolución Francesa. Pero lo fue también porque el Parlamento, como institución, es típicamente decimonónico.

Desde luego, la idea de la representación política no era una novedad. Lo peculiar del diecinueve fue que el centro de gravedad de la vida pública se trasladase de la Corte al Parlamento, y que la elección de representantes tuviese el fundamento —parejo en todo el territorio— de la condición ciudadana. Ambas cosas suponen, en primer lugar, una configuración política en que la aristocracia ha sido desplazada: no tiene ya recursos efectivos de poder, ni su prestigio basta para justificar un orden estamental. Pero hay mucho más que decir sobre ello.

La condición histórica más obvia para el cambio es la pacificación. Las disputas políticas pueden ocurrir dentro del Parlamento sólo si los adversarios han renunciado a imponerse por la fuerza;¹ y eso es cosa que nadie decide por las buenas. Los nobles sólo dejan de hacerse la guerra cuando no pueden desafiar, con visos de éxito, al poder real. Una situación que se hace general en Europa apenas a fines del siglo dieciocho.

Junto con la pacificación ocurren otras cosas: la concentración de los recursos fiscales y militares, la burocratización del Estado, la expansión del mercado, y una singular evolución del conocimiento científico. Todo lo cual se traduce en una transformación radical de las mentalidades cuyo horizonte es definido por la Ilustración.

¹ El argumento lo ha desarrollado, con la claridad y elegancia de siempre, Norbert Elias en Elias y Dunning, *Ocio y deporte en el proceso de la civilización*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1992, *passim*.

No se trata, por cierto, de un credo coherente, pero sí de un nuevo lenguaje político, una larga serie de prejuicios, valores y sobreentendidos que delimitan el campo de la discusión política. Ocurre así que ni se mencionan siquiera algunos viejos y venerables temas, y que para hablar de la autoridad, del orden o del Derecho se debe pasar por toda suerte de circunloquios acerca del Pueblo, el Interés General o la Libertad.

Es difícil sacar algo en limpio de la surtida pepitoria de ideas que ofrecen los ilustrados, y sólo a duras penas puede encontrarse lo que tienen en común Montesquieu, Rousseau y Condorcet, por ejemplo. Hay, sin embargo, dos ideas claras, radicales, que se convierten en el cimiento inexcusable de todo lo que ha de decirse después en asuntos políticos: la Soberanía Popular y la limitación del poder. De una viene la inercia democrática de los últimos dos siglos; de la otra, el ánimo liberal.

Se ha dicho ya, con mucha frecuencia, que ambas tradiciones son finalmente incompatibles; y acaso sea cierto. Pero los pensadores y políticos del diecinueve no quisieron renunciar a ninguna de ellas; de hecho, no parecía necesario hacerlo, porque el Parlamento ofrecía la posibilidad de conciliar y moderar en la práctica los inevitables disparates de la teoría.

La tradición democrática, tal como es asumida desde el siglo dieciocho, depende del principio inmovible de la Soberanía Popular. Para todos es obvio que, por varias y diversas razones, el Pueblo no puede gobernar por sí mismo de manera directa; es necesario, entonces, arbitrar alguna forma de representación que garantice que, en lo posible, el gobierno dependa del Pueblo. El Parlamento es la solución evidente: el recurso por el cual puede mantenerse la Soberanía Popular sin el riesgo de los desmanes y veleidades de la multitud.

Desde esa óptica, el acento recae, por fuerza, sobre las funciones más activas, más creativas, de los representantes porque se entiende que son agentes de la Voluntad General. No hay que

olvidar que viene del mismo tiempo y de la misma raíz ideológica la convicción de que es posible un Derecho racional, coherente y completo.

La tradición liberal, en cambio, se interesa sobre todo por las garantías de la Libertad. El mayor problema político e institucional para los liberales es el control de la arbitrariedad; y no hay mejor recurso, para conseguirlo, que la división de poderes. Otra vez, el Parlamento es una solución accesible y digna de confianza. No tanto por otras cosas, sino por su capacidad para frenar y moderar los transportes del gobierno.

El Parlamento liberal es, más que una institución de gobierno, un mecanismo de censura.

Lo más importante, sin embargo, para explicar el auge del parlamentarismo en el siglo diecinueve es el acuerdo general acerca de su fundamento metafísico.² Pocos, y poco influyentes en general, son quienes dudan de la unidad de la Razón o de la última armonía entre la racionalidad y la moralidad.

Para el sentido común ilustrado y decimonónico es imperativa la moralización de la política, cosa que coincide con su subordinación a los dictados de la Razón. Un estribillo ideológico que sirve bien para justificar prácticas despóticas de los más variados pelajes,³ es cierto, pero que también sirve de soporte al parlamentarismo, siempre que se suponga que los representantes son capaces de hacer a un lado sus intereses para aceptar el mejor argumento, el que mejor sirve al interés general.

En el siglo diecinueve, pues, todavía puede pensarse que una Cámara de Diputados es un ágora donde la discusión racional, libre y desinteresada sirve para descubrir la Verdad, vale decir, el único acuerdo posible entre la Razón, la Moral y el Bien Público.

² Ver, sobre esto, Carl Schmitt, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos.

³ Del jacobinismo al totalitarismo comunista son muchos quienes han justificado el gobierno dictatorial por esa presunta vinculación entre la Razón, la Moral y la Política.



Las condiciones prácticas de la vida política contribuyen, además, a hacer verosímil una quimera semejante. En primer lugar, el electorado es reducido y lo bastante atento para que el control de los representantes sea factible, y para que su selección responda, en efecto, a intereses sociales concretos y bien reconocibles. En segundo lugar, los partidos políticos son, todavía, agrupaciones más o menos indefinidas, con un aparato precario y sin fuerza bastante para imponer una disciplina de voto rigurosa.

Ambas cosas facilitan la influencia personal de los representantes y aumentan su margen de acción y decisión en el Parlamento. Puede pensarse, pues, que es el curso mismo de la discusión, y no una consigna fijada de antemano, lo que decide las votaciones.

Pero hay algo más. El aparato administrativo del Estado es también de cortas dimensiones; su intervención en la vida social es limitada y más bien lenta. Todo lo cual favorece el control parlamentario de la gestión del gobierno y hace creíble el papel que la teoría supone al cuerpo de representantes.

A cualquiera se alcanza que las condiciones políticas del siglo veinte son enteramente otras. De modo que, por más que subsista la retórica,

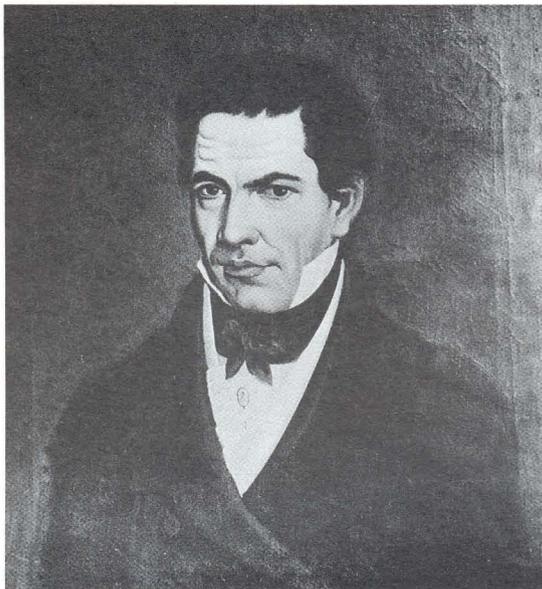
nadie puede hoy, con seriedad, defender la actividad parlamentaria con los mismos argumentos que eran dignos de crédito hace doscientos años. El Parlamento es, por eso, una institución decimonónica, por las mismas razones por las que la política decimonónica es, en mucho, parlamentaria.

1.2 EL SIGLO DIECINUEVE EN MÉXICO: SIGLO DEL PARLAMENTARISMO

También el diecinueve mexicano fue el siglo del parlamentarismo, a pesar de que la idea parezca, a primera vista, un poco arbitraria e incluso descabellada. La verdad es que se ha hecho, en general, poco caso de nuestro Congreso decimonónico; la historiografía se ha ocupado con mucha mayor atención y deleite de las peripecias de los caudillos o del abigarrado relato de los pronunciamientos militares.

El sesgo tiene su razón de ser, por supuesto. Lo más ostensible y llamativo del siglo pasado es la inestabilidad, la recurrencia de motines, rebeliones y golpes de Estado. Tanto que no parece quedar lugar para el Congreso, si no en calidad de comparsa.

Sobre eso, está también la entrañable costumbre de la ilegalidad, la propensión de los presidentes



a gobernar con facultades extraordinarias, la facilidad con que cualquier político se lía la manta a la cabeza y trata de salirse con la suya atropellando cualquier ley que haya en el camino. En esas condiciones, fijarse en lo que pueda decidir el Congreso sobre una cosa u otra parece una ingenuidad indefendible.

Una mirada atenta, sin embargo, descubre de inmediato otras cosas. La primera de ellas, y de enorme interés, es que, a pesar de todo, nunca desaparece el Congreso del panorama político. Con gobiernos liberales o conservadores, con una Constitución o con otra, el Congreso está siempre en el centro del arreglo institucional. Las variaciones, además, en la forma de su Constitución y en sus atribuciones son mínimas, aunque no dejan de ser importantes.

La sola persistencia es, de por sí, reveladora. Habla, en primer lugar, del predominio indiscutido de la inercia ideológica occidental que queda dicha. No se puede dudar, no en público, ni de la Soberanía Popular ni de la necesidad de limitar el ejercicio del poder; y no se puede dudar tampoco de que el Congreso es el mecanismo necesario para cumplir con ambas exigencias.

Por esa razón, las discusiones acerca de la representación parecen quedar reducidas a las

minucias de la ingeniería institucional: los requisitos exigibles a los electores, la extensión y libertad del veto presidencial, y cosas de ese estilo. Los desacuerdos son casi accidentales, en contraste con la sólida convicción de que el Congreso es indispensable.

Hay que añadir, desde luego, que la discusión de esas minucias era enormemente importante. Porque si todos estaban de acuerdo en los principios, casi todos tendían a asustarse de sus posibles consecuencias. El fantasma de la Revolución Francesa recorre casi todo el siglo, emparentado con el fantasma criollo de la guerra de castas; y ambos advierten, a juicio de Alamán o de Mora,⁴ contra las "exageraciones" de una idea "pervertida" de la Soberanía Popular.

Es curioso ver, con todo, que ni siquiera en los momentos de conservadurismo más radical se rechaza, sin más, el sistema de elecciones. Alamán, por ejemplo, al exponer a Santa Anna su programa de gobierno en 1852, dice: "Estamos decididos [...] contra todo lo que se llama elección popular, *mientras no descansa sobre otras bases*".⁵

⁴ Lo comenta y lo explica bien Charles Hale, *El liberalismo mexicano en la época del Doctor Mora*, México, Siglo XXI.

⁵ Cartaprograma de Alamán a Santa Anna, 1852, en Gastón García Cantú (ed.), *El pensamiento de la reacción mexicana. Historia documental*, México, UNAM, 1986, vol. I, p. 315. El subrayado es mío.



En el mismo tenor, la persistencia revela la necesidad del Congreso como recurso para la legitimación del poder político. Ningún gobierno puede pasarse sin una cámara de representantes, organizada a partir del voto ciudadano, porque sólo así puede hacerse creíble su compromiso con los valores democráticos liberales a los que no cabe renunciar.

Todo esto, sin embargo, tendría un interés muy reducido si se supusiera que el Congreso servía sólo para cohonestar el mando efectivo de quienes ocupaban la Presidencia. Podría imaginarse, en efecto, como en ocasiones se ha hecho, que su función era casi sólo decorativa: una forma de pagar tributo retórico a la opinión reinante sobre la naturaleza del poder político. Creo que no es así.

La persistencia del Congreso respondía también a necesidades prácticas que conviene no subestimar.

En primer lugar, en efecto, la necesidad de vigilar y controlar al presidente, quien quiera que fuese. Y no por amor a la Libertad o a ningún otro principio abstracto, sino por la necesidad de dar garantías a los varios intereses corporativos, regionales, gremiales. En el Congreso se matizan y se templan todas las decisiones, se negocian y

se ajustan las leyes con la morosa atención de quienes conocen cada negocio y tienen intereses en ello.

Contra las fantasías republicanas, pues, no es el desinteresado ánimo patriótico, sino la conciencia celosa, e incluso avara, de los intereses particulares lo que permite al Congreso servir como moderador de la arbitrariedad.⁶ Sobran las anécdotas que explican cómo se organizaba o se disolvía la oposición en la Cámara por la negociación de un límite legal o una partida del presupuesto. Lo importante, en lo general, es que la relación entre la Presidencia y el Congreso fue, a lo largo de casi todo el siglo, tensa y hasta violenta; porque el Congreso servía, de hecho, como mecanismo de control.

En segundo lugar, el proceso mismo de selección de los representantes era un mecanismo útil — indispensable, habría que decir — para mantener la cohesión de los grupos de influyentes locales y regionales. De hecho, en los varios arreglos de los procedimientos electorales se procuró siempre garantizar un lugar adecuado para los notables, porque sólo su anuencia aseguraba la representatividad de las cámaras; más aún, sólo su inclusión en un orden institucional semejante podía hacer de su preponderancia local o regional un recurso provechoso para la gobernabilidad.

El diecinueve fue también para nosotros, pues, el siglo del parlamentarismo.

1.3 FUNCIONES ORIGINALES DE UNA CÁMARA DE REPRESENTANTES

Cualquiera sabe, en las cosas de más bulto, para qué sirve un Parlamento. En el detalle, sin embargo, es asunto complicado y no exento de ambigüedades. Porque la institución, en sus varias metamorfosis, ha servido para muchas cosas, y los filósofos y doctrinarios han imaginado que debía servir a propósitos no sólo distintos, sino incluso contradictorios.

⁶ Algo que, dicho sea de paso, siempre estuvo presente en los argumentos liberales en favor de la representación política.



Hoy por hoy, una cámara de representantes, de cualquier parte del mundo, suele ocuparse de una enorme variedad de temas; es un órgano con múltiples atribuciones y responsable de tareas de índole muy distinta.⁷ Todas sus funciones, sin embargo, derivan de los dos propósitos elementales de garantizar el ejercicio de la Soberanía Popular y el control del poder. Y de nuevo, el antagonismo virtual de las tradiciones liberal y democrática está en el origen de muchas ambigüedades.

La más antigua y tradicional misión de las juntas de representantes es el Consejo. Desde luego, hay mucho de fantasía en las conjeturas románticas sobre la índole casi democrática del gobierno de los francos y los germanos, pero también en el prejuicio común que imagina reyes absolutos y déspotas irrefrenables en cualquier tiempo anterior al siglo diecinueve. Lo cierto es que los reyes siempre tuvieron necesidad de contar con el concurso de los nobles y principales para gobernar, y que la mejor forma de asegurarlo era la organización de algún tipo de Consejo.

Lo menos que tocaba hacer a cualquiera de esas juntas de notables era salvaguardar el Derecho

⁷ En un texto reciente se enumeran hasta doce funciones distintas de los parlamentos contemporáneos, funciones representativa, deliberativa, financiera, legislativa, jurisdiccional, electoral, administrativa, educativa, de control, de orientación política, de indagación y de comunicación. Ver F. Berlín Valenzuela, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 129 y ss.

del reino: aconsejar al rey de modo que sus arranques no diesen al traste con la intrincada trama de fueros, privilegios y costumbres que daban a cada grupo, cada localidad, cada estamento, su lugar en el reino. Defendían, por supuesto, sus propios intereses al hacerlo; pero protegían también —por interés— los recursos, vidas, haciendas y usos de sus vasallos.

La suerte de esas primeras formas de representación fue muy dispareja. En Francia, por ejemplo, fue perdiendo influencia al paso que se afirmaba el poder del rey; en España se consolidó, en cambio, como un aparato complejo y desigual de defensa de intereses regionales; en Inglaterra, finalmente, dio lugar a la primera monarquía parlamentaria. Comoquiera, en la función de Consejo, bajo cualquiera de sus formas, puede verse sin dificultad el germen de la preocupación liberal por la limitación del poder y su sometimiento al Derecho.⁸

Se trata de una vigilancia de límites imprecisos, pero que con el tiempo viene a concentrarse, sobre todo, en los asuntos financieros. El cobro de impuestos y el gasto del dinero público son las preocupaciones mayores del Parlamento inglés, y lo serán también de los demás; por la razón obvia de que allí se decide la justicia de las

⁸ No es accidental que algunos liberales decimonónicos, como Tocqueville, viesen con nostalgia la demolición del orden aristocrático.

exigencias públicas sobre la propiedad privada. Pero al mismo tiempo, el control financiero es, cada vez más, garantía de moderación política:⁹ es poco lo que puede hacerse sin dinero, y más difícil malgastar el que se tiene si hay que dar explicaciones.

Ahí arraiga uno de los argumentos más sólidos en favor de la restricción censataria del sufragio. Si los representantes han de vigilar, sobre todo, la cuantía y el destino de los impuestos, parece lo más justo y razonable que estén representados sólo quienes pagan impuestos; el impulso que cabría llamar democrático del lema: *no taxation without representation*, tiene su límite y su medida en la lectura inversa, que se impone con el mismo peso y por las mismas razones.

En esa línea, y con esos precedentes se organiza el discurso liberal, cuya lógica exige que el Parlamento sea, antes que nada, límite de la arbitrariedad. Un límite, por lo demás, impuesto por los intereses particulares: por alguna coalición de intereses particulares, por encima de los cuales no puede pasar el monarca.

En un sentido del todo distinto trabaja el principio democrático, cuya práctica también desemboca en las formas decimonónicas de parlamentarismo.

Para la idea democrática de la representación no tiene mayor utilidad el antecedente de los Consejos, idealizado o no; porque no basta, para sus propósitos, recordar que los estamentos privilegiados pudiesen sujetar al poder real. Mucho más ajustada a sus miras, y más aprovechable es, en cambio, la fantasía teológica del inmediato origen popular de todo poder humano.

La verdad es que el argumento del derecho divino de los reyes nunca fue muy popular ni tuvo defensores notables; Filmer era, en eso, mucho más excéntrico que Locke. La solución escolástica, común después de la obra de Tomás

de Aquino, para no desmentir a San Pablo ni dejar manos libres a los reyes era muy simple: Dios es origen de todo poder, pero no lo ha otorgado de manera directa y personal a nadie; ha querido, en cambio, que la naturaleza de los hombres fuese tal que pudiesen vivir en sociedad y que necesitasen, para ello, ser gobernados, de modo que tuvieran que elegir en común el dominio que les fuese más apropiado.

A la fórmula se le pueden dar, y se le dieron, muchas vueltas; sus consecuencias distan mucho de ser claras. Pero se presta bien, como es obvio, para justificar las actitudes radicales que estuvieron a la orden del día con la irrupción del protestantismo. La defensa del tiranicidio en George Buchanan, por ejemplo, o en el *Vindiciae contra Tyrannos*, necesita actualizar, hacer verosímil e incluso próximo el principio de la Soberanía Popular.¹⁰ El resto del camino es cuesta abajo, y bastante previsible también.

Para el siglo dieciocho, la idea democrática ha madurado lo suficiente para que resulte, poco más o menos, un lugar común, al menos en los círculos ilustrados. Lo curioso es que aparezca, en principio, como una especie de complemento de la doctrina liberal; se supone, con toda simplicidad, que la participación popular (restringida, calificada, representada) en la elaboración de las leyes sólo hace más racional y menos onerosa la obediencia. La libertad civil, que consiste en obedecer sólo a las leyes, se completa con la libertad política, que consiste en obedecer sólo las leyes aprobadas por los representantes del pueblo.¹¹

Es curioso esto porque no cuesta trabajo ver que la secuencia lógica de los dos principios los hace incompatibles.

¹⁰ Una breve reseña de este desarrollo puede verse en A. Arblaster, *Democracia*, México, Nueva Imagen, 1991, p. 45 y ss.

¹¹ Así en Condorcet, por ejemplo, "La libertad natural consiste en el derecho de hacer todo lo que no dañe al derecho de otro. Es preciso no confundir esta libertad con la libertad civil, que consiste en no estar obligado a obedecer sino las leyes, pues las leyes pueden violar la libertad natural; ni con la que se denomina libertad política, que consiste en no obedecer sino las leyes a las que uno ha dado su sanción, sea por uno mismo, sea por sus representantes". Condorcet, *Matemáticas y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, p. 117.

⁹ La capacidad de "racionalización" política del Parlamento inglés mediante el control fiscal ha sido explicado, con detalle, por Fernand Braudel, *Civilización material y capitalismo*, Madrid, Alianza Editorial.

El discurso democrático, de ahí en adelante, está obligado a fundar sus argumentos y sus arreglos institucionales en la premisa de la Soberanía Popular. Con lo cual el Parlamento, en sus deliberaciones, debe responder sólo al interés del Pueblo que es, por definición, único e inequívoco.

Por otra parte, la inercia del razonamiento democrático conduce, casi por fuerza, al sufragio universal. De modo que las restricciones censatarias tienen que justificarse con artificios retóricos que no son nunca del todo convincentes; el más socorrido, como se sabe, consiste en suponer que sólo el desahogo económico permite a los electores desprenderse de las mezquindades de los intereses particulares.

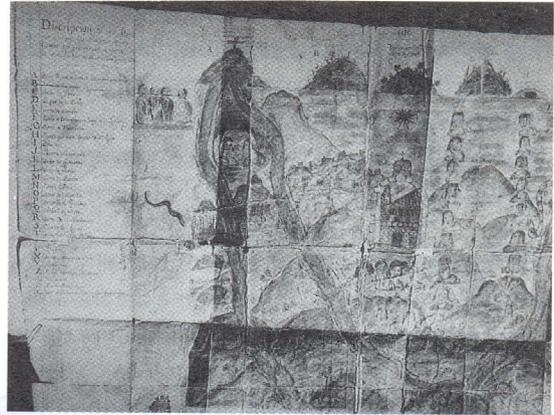
Para la tradición democrática, pues, el Parlamento es, sobre todo, una forma de autogobierno: expresión de la Soberanía Popular y garantía del Interés General.

El conflicto entre las dos tradiciones explica la ambigüedad característica de los propósitos del Parlamento y de su lugar en el espacio público. Una ambigüedad que se manifiesta, de manera palmaria, en la relación del cuerpo de representantes con el Poder Ejecutivo; de un lado, se le atribuye al Congreso una función de apoyo y de otro, se le supone una función de censura. Y no es fácil encontrar un mecanismo que equilibre ambas funciones, ni es seguro que sean compatibles en la práctica.

De hecho, sólo la relativa indefinición del espacio político decimonónico hacía imaginable una solución a medio camino entre la beligerancia y la obsecuencia servil. Una que no tuviese que anular a uno de los dos poderes, pero que tampoco hiciese inevitable su colisión.

1.4 INSTITUCIONES NOVOHISPANAS

Los publicistas mexicanos decimonónicos, entusiasmados por la idea de estar iniciando una nueva era, quisieron imaginar que la Independencia traía consigo una ruptura



definitiva. Dieron en el disparate de creer que era posible rehacer entera a la sociedad, y se hizo costumbre decir que era todo nuevo y en todo distinto de lo que había sido en los "tres siglos de opresión".

En particular, después de los primeros tropezones de las instituciones republicanas, se volvió un lugar común atribuirlos a la inexperiencia de un pueblo sometido, por tanto tiempo, a la barbarie del oscurantismo. Era cosa, por cierto, que convenía a todos: unos justificaban, con ello, los desatinos, y se confirmaban en la creencia de que era necesario romper con cualquier residuo que quedase del antiguo orden; otros explicaban, por las mismas razones, la necesidad de moderar y templar las nuevas fórmulas, para acomodar las instituciones a los hábitos generales.

Útil como era para todos, el prejuicio se mantuvo casi incontestado durante todo el siglo. Y así ha llegado hasta la fecha, como un dato obvio. Aunque la verdad sea otra.

Los argumentos y las disputas sobre la representación política no eran cosa nueva para los letrados novohispanos. Sin duda, la situación que se encontraron a principios del diecinueve era, en mucho, inédita; pero ni la juzgaron ni procuraron ordenarla sólo con la limpia ingenuidad de la "razón natural", ni se redujeron a copiar las fórmulas ilustradas, como asunto extraño.

Las novedades del siglo, en la teoría y en la práctica, fueron injertadas en un tronco doctrinal mucho más antiguo, fueron traducidas y elaboradas a partir de un conjunto de ideas y experiencias bastante dispares, pero cuyo sentido era para todos reconocible. La mezcla puede rastrearse en el confuso batiburrillo de todas las proclamas independentistas, lo mismo que en los sobreentendidos y los malentendidos de las discusiones constitucionales que vinieron después; por razones obvias, sin embargo, donde se notan con mayor claridad las continuidades es en esa especie de ensayo general del liberalismo decimonónico que fueron las Cortes de Cádiz.¹²

Para empezar, la que parece más radical de las nuevas ideas, la Soberanía Popular, tenía ya una larga andadura escolástica. Su sentido no era inequívoco, por cierto, pero la invasión francesa obligó a todos, tradicionalistas y liberales, peninsulares y americanos, a razonar a partir del supuesto de la "reversión de la Soberanía", cualesquiera que fuesen las consecuencias que se le atribuyesen.

En los debates de las Cortes es evidente que no hace falta aludir a Rousseau, porque bastan Tomás de Aquino y Francisco Suárez. Basta el fondo doctrinal común, el más tradicional e indiscutible, para explicar y justificar que la Nación se reúna en Cortes para decidir sobre su gobierno: "sin perjudicar en nada el origen divino de la autoridad del Rey, puede decirse que la recibe de sus mismos súbditos. Y esta doctrina no la hemos mendigado de extranjeros; la enseñan sabios teólogos y publicistas españoles de los mejores tiempos..."¹³

Pero hay más. Junto con el argumento abstracto acerca de la Soberanía se desarrolla otro, más complejo y más sofisticado, para defender la autoridad de las Cortes: el del constitucionalismo histórico. Otra vez, se trata de encontrar en la

tradición los recursos ideológicos útiles para enfrentar la nueva situación; y otra vez, es una astucia que conviene tanto a los radicales como a los conservadores.

Jovellanos, por ejemplo, alude a la Constitución histórica para argumentar que es innecesaria y hasta peligrosa la idea de redactar una nueva Constitución: "¿Por ventura no tiene España su Constitución? Tiénela, sin duda; porque, ¿qué otra cosa es una Constitución que el conjunto de Leyes fundamentales que fijan los derechos del soberano y de los súbditos, y los medios saludables para preservar unos y otros? ¿Y quién duda que España tiene estas leyes y las conoce?"¹⁴

Martínez Marina y los liberales, por su parte, hablan de los derechos históricos para defender las reformas. Según su razonamiento, una buena porción de los derechos y libertades a que aspiran es, en realidad, no más que una restauración de las prácticas antiguas, ocultadas y negadas por el despotismo. La Constitución hace falta, pues, como garantía expresa de las libertades y freno de la arbitrariedad.

La idea de la Constitución histórica no es, desde luego, una completa fantasía; en el mejor de los casos, sin embargo, es una reconstrucción idealizada, cuya coherencia y sentido resultan de las necesidades retóricas del momento mucho más que de la experiencia. Una experiencia que nadie podía tener, dicho sea de paso, por la antigüedad que se suponía a tales derechos.

La tradición pactista medieval, que está en el fondo de los argumentos de esta índole, es bastante más ambigua de lo que pretendían unos y otros. No sólo que no haya rastro imaginable alguno del hipotético pacto de traslación de la Soberanía, sino que tampoco hay, en las fórmulas jurídicas habituales, una afirmación — aunque fuese ritual — del pacto entre el Rey y el

¹² Para tener una visión de conjunto de lo que ocurrió en Cádiz conviene leer a Federico Suárez, *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, RIALP, 1982, *passim*.

¹³ Se argumenta así en la sesión del 7 de octubre de 1811, según cita de José Barragán Barragán, *Temas del liberalismo gaditano*, México, UNAM, 1978, p. 36.

¹⁴ Su argumento sigue sugiriendo, como es lógico, sólo reformas localizadas, "¿Hay algunas [leyes] que el despotismo haya atacado y destruido? Restablézcanse. ¿Falta alguna medida saludable para asegurar la observancia de todas? Establézcase. Nuestra Constitución, entonces, se hallará hecha..." citado en Federico Suárez, *op.cit.*, p.p. 15-16.



Reino que era parte del sentido común de los juristas. Lo más que dicen los procuradores de las Cortes de Ocaña (1469), en uno de los documentos más claros sobre ello, es que el Rey está "obligado por contrato callado" a hacer Justicia.¹⁵

Por otra parte, es cierto que el arbitrio real estaba limitado por la exigencia de cumplir con el Derecho, aunque no fuese ésta una frontera rígida: *Rex eris, si ius feceris, si autem non faceris ius rex non eris.*

Todo esto formaba parte del abecé de la Filosofía Política en la que se educaban los bachilleres novohispanos. De modo que nadie tenía por qué sorprenderse ni escandalizarse cuando comenzaron a circular las primeras ediciones de Rousseau, ni podía sonar a nadie extraño que se hablase de Soberanía Popular, de representación política y demás.

Pero no era el suyo un conocimiento sólo teórico. Porque la práctica de la representación era

¹⁵ La referencia, y un análisis erudito y desapasionado del tema aparecen en Alfonso García Gallo, "El pactismo en el reino de Castilla y su proyección en América", en García Gallo, *Los orígenes españoles de las instituciones americanas*, Madrid, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1992.

también cosa común y frecuente: en los cabildos, por supuesto, en los cuerpos de comerciantes y mineros, y también en las órdenes religiosas. Ahí, por cierto, en los arreglos y los pleitos de las elecciones dentro de las órdenes regulares, puede verse el símil más próximo de las elecciones republicanas decimonónicas; el asunto solía enfrentar a dos partidos, más o menos coherentes (peninsulares y americanos, por lo general), y solía resolverse en favor de quienes pudieran ofrecer garantías de un buen arreglo con la administración virreinal y un sólido apoyo económico.¹⁶

Por lo demás, quienes no estuviesen familiarizados con todo aquello, tuvieron buena ocasión de aprender lo que hiciese falta en las primeras décadas del diecinueve.

A la distancia, todo parece haber sido más bien confuso y desordenado entre 1808 y 1824. Los problemas de entonces, sin embargo, tienen un común denominador bastante claro y reconocible en la crisis del principio de legitimidad del orden político; la presunta ruptura del pacto que justificaba la monarquía llevaba consigo, para la Nueva España, también la ruptura del vínculo político con España, pero el hecho es el mismo. En todas sus vertientes, la crisis se aparece como un problema de representación; así, al menos, se procura darle salida.

No es extraño, visto así que, desde las Cortes de Cádiz hasta el Constituyente de 1824, todo empeño político procurase justificarse con la convocatoria a un Congreso o con algún artificio político semejante. Como experiencia, sin embargo, acaso sea la de mayor importancia la elección de las Diputaciones Provinciales;¹⁷ en particular, porque su mecanismo mostró a las élites regionales la posibilidad de aprovechar las instituciones representativas. Y, como bien lo

¹⁶ Es una historia que se lee con mucho gusto en la obra de Antonio Rubial, *Una monarquía criolla. La provincia de los Agustinos en la Nueva España*, México, CNCA.

¹⁷ Sobre esto es indispensable, por supuesto, el clásico de Nettie Lee Benson, *The Provincial Deputation in Mexico. Harbinger of Provincial Autonomy, Independence and Federalism*, Austin, University of Texas Press, 1992.

sabía Maquiavelo, la experiencia de la libertad no se olvida.

1.5 ¿CÓMO ES POSIBLE LA REPRESENTACIÓN?

Hoy puede parecer, casi a cualquiera, que el asunto de la representación política es una obviedad; parece cosa natural que unos cuantos individuos discutan, en nombre de todos los demás, lo que sea de interés público. No es el caso, por supuesto.

El concepto de representación es complejo y, en su última definición, también ambiguo y discutible. Hoy, los desacuerdos suelen aparecer cuando se trata de auténticas minucias, es cierto, pero no ha sido así siempre; en el siglo pasado, los diversos arreglos de los términos particulares, técnicos, respondían a concepciones distintas en lo esencial. Decidir quiénes han de votar, quiénes pueden ser votados, a quién se representa o qué margen de acción han de tener los representantes, son todos asuntos que tocan a la prudencia y el cálculo; pero son asuntos también cuya inteligencia depende de una definición radical de la naturaleza de la representación.

Puede suponerse, por ejemplo, que los representantes son meros mandatarios, sujetos en todo momento a sus electores, o que son libres depositarios de un poder más o menos amplio; puede suponerse que la representación es una forma de tutela o una forma de participación; puede suponerse que tienen capacidad para actuar en todo a nombre de los demás, o sólo en ciertos asuntos, de límites claros y explícitos.¹⁸ En el fondo de todo ello hay una pregunta obvia: ¿cómo es posible, en general, la representación? ¿Qué tipo de vínculo, de identidad o de asociación, permite a unos actuar y decidir en nombre de otros?

La solución más vieja responde, como es lógico, a una idea jerárquica y orgánica de la sociedad,

y resulta en formas corporativas y estamentales de representación. En muy resumidas cuentas, se imagina que sólo cabe representar a grupos humanos cuya identidad, sólida e inequívoca, es anterior e incluso ajena al proceso de representación.

Se imagina que los nobles, los religiosos, los miembros de cualquier gremio de oficio o profesión, tienen intereses, necesidades y privilegios propios y distintos. Se imagina que, en lo que toca a la cosa pública, el interés de cada cuerpo es único y compartido por todos sus miembros; y se imagina también que la buena marcha de la república requiere que cada parte defienda por sí misma lo necesario para su función. El orden y la armonía del conjunto han de ser obra de la Providencia —de la Naturaleza, en las versiones más seculares—, y resultado del respeto de los principios de jerarquía y autoridad.

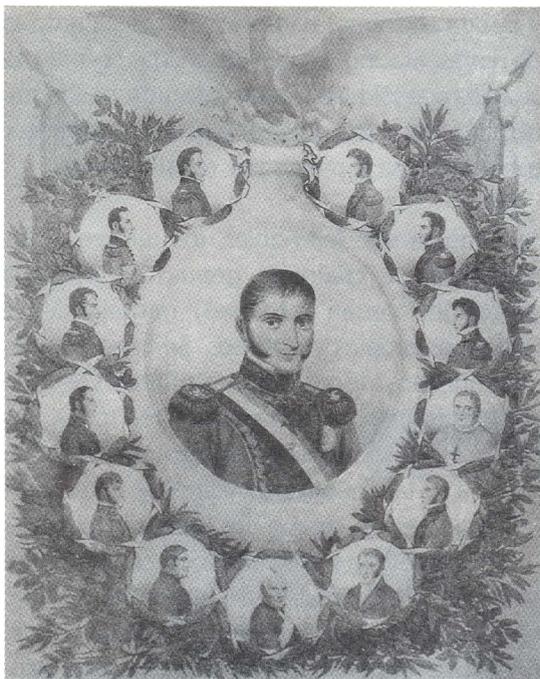
La tarea de los representantes, en un panorama así, no ofrece mayores dificultades. Es cierto que todo ello parece cosa vieja, autoritaria y poco flexible; sin embargo, es verosímil también el argumento que propone un orden semejante como garantía de una participación más directa y una más ajustada expresión de las necesidades de todos.¹⁹

En el siglo diecinueve, esa forma corporativa de la representación solía defenderse con el lenguaje y la lógica del discurso político católico, con el surtido de argumentos que podían ofrecer los escolásticos, los legitimistas franceses o, en el mundo hispánico, Donoso Cortés. Era, en cualquier caso, la forma que parecía natural a buena parte de los letrados y políticos mexicanos decimonónicos.

Sin ir más lejos, la forma de representación que propuso Iturbide en 1821 requería “que la elección se verificase por clases o gremios” y que el número de diputados se distribuyese entre las varias “clases” de acuerdo con “la importancia

¹⁸ Las diversas posibilidades, con su respectivo fundamento filosófico, son discutidas con toda la claridad que cabría desear en Hannah F. Pitkin, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

¹⁹ Es el argumento que todavía hoy —o acaso hoy con más razón— resulta atractivo en las páginas de Guillermo de Humboldt. (Ver G. Humboldt, *Escritos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.)



e ilustración de cada una”.²⁰ No tuvo buen éxito, es cierto, pero todavía a mediados del siglo había quienes defendían una organización de esa índole. El obispo Murguía, de Michoacán, por ejemplo, defendía el “derecho de las clases de participar en razón directa de los intereses que cada una representa en la Nación”;²¹ el general Paredes y Arrillaga, por su parte, entendía que “los elementos de sociabilidad” del país hacían necesaria la representación política de las corporaciones.²²

La idea, sin embargo, no prosperó nunca en México. Entre otras cosas, porque se identificaba la organización corporativa con el régimen colonial. Dominaban, en el siglo, la idea de progreso y la de Nación; y una y otra veían a un enemigo en el “espíritu de cuerpo de las clases

privilegiadas”,²³ que no podía sino oponerlas— como propensión particularista— al interés general de la sociedad.²⁴

La alternativa, la representación sobre una base puramente numérica, depende de una imagen de la sociedad del todo distinta: ya no natural, sino contractual; no jerárquica, sino igualitaria; no orgánica, sino individualista. Una imagen que se impone sólo después de la Ilustración y que se define, de hecho, como recurso polémico en la lucha contra los privilegios que daban su forma al Antiguo Régimen.

La representación es posible, en este caso, porque se supone que los individuos todos son iguales en lo esencial, que viene a ser su condición humana, y porque se supone, como consecuencia, que es accesible para cualquiera, comprensible y aceptable, la idea de un interés común. No hay otro fundamento justo para la representación, sino el número de individuos, ni otro procedimiento de decisión, sino el peso de la mayoría. Siéy es, en esto, transparente: “dentro de la representación nacional [...] la influencia no puede estar más que en razón del número de cabezas que tienen derecho a hacerse representar”.²⁵

La autoridad y justificación del argumento dependen, es obvio, de la particular idea de Naturaleza del pensamiento ilustrado, y de la pareja convicción de que es posible edificar, sobre esa base, un orden político racional. El fundamento de la representación así concebida es, sin embargo, tan abstracto, que no consigue delimitar, por sí mismo, la naturaleza ni la función de los representantes.

²⁰ Lo refiere Lucas Alamán, *Historia de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, vol. V, p. 393.

²¹ Moisés González Navarro, *Anatomía del poder en México*, México, El Colegio de México, 1983, p. 375.

²² Pensaba en “una cámara en que tuviesen una representación especial los militares de cierta graduación, los obispos y cabildos, los propietarios de cierta extensión de terreno, los comerciantes, mineros y fabricantes de cierto capital y la alta magistratura”. Carta de Paredes a J.M. Tornel, en *El General Paredes y Arrillaga según su propio archivo*, Genaro García, *Documentos inéditos o muy raros para la historia de México*, México, Porrúa, 1974, p. 26.

²³ Es frase común, y despectiva siempre, en los escritos del doctor José María Luis Mora. Ver, por ejemplo, Mora, *Méjico y sus revoluciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, vol. I, p. 109 y ss.

²⁴ Con matices, el argumento es común a todos los liberales, de Gómez Farías a Melchor Ocampo, y adquiere sus tintes más violentos cuando se trata, por supuesto, de la Iglesia. Ver, por ejemplo, Ocampo, “Mis quince días de ministro”, en *Obras completas*, México, El Caballito, 1978, vol. II, p. 141.

²⁵ Emmanuel Siéyés, “¿Qué es el Tercer Estado?”, en Pantoja, D., *Escritos políticos de Siéyés*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 163.

Hablando mal y pronto, no puede saberse qué tanto dependen de sus electores ni qué tanto pueden actuar por sí mismos. Y aquí caben dos posibilidades: que la misión de los diputados sea defender, con todo miramiento, los particulares intereses de quienes han votado por ellos, o bien que sea procurar, de acuerdo con su leal saber y entender, la protección del interés supremo de la Nación.

De nuevo aquí estamos en un terreno resbaladizo, donde no hay nada del todo cierto. John Stuart Mill defendía la independencia de los representantes con argumentos plausibles y hasta dramáticos. Según su alegato, "la idea de un democracia racional no consiste en que gobierne el propio pueblo, sino en que éste tenga la seguridad de un buen gobierno";²⁶ puestas así las cosas, lo que hace falta es que el pueblo elija "a las personas más instruidas y capaces" y les permita después hacer uso "de su saber y habilidad en favor del bien del pueblo".²⁷ Otra cosa haría de ellos meros delegados, títeres sin inteligencia ni voluntad propias, en todo dependientes del capricho de los electores.

Debe ser obvio que el asunto no es una minucia; de hecho, ahí se decidía, para Mill, el destino de la Democracia:

Si la democracia frustra cualquiera de las expectativas de sus partidarios más ilustrados, será debido a la sustitución de la representación por la delegación; del juicio de aquéllos a quienes el pueblo, confiando en su honestidad, ha seleccionado como los más sabios guardianes cuyos servicios pudiera ordenar, por el crudo y necesariamente superficial juicio del propio pueblo.²⁸

En términos parecidos razonaba Burke, y con él todos los enemigos del radicalismo democrático, quienes pretendían que la autonomía de los



representantes sirviese para moderar las veleidades de la muchedumbre. En contra estaban, por supuesto, quienes no podían reconocer dicha libertad de juicio, porque no podían aceptar que se decidiese nada, por decirlo así, de espaldas al Pueblo o sin consultar su voluntad.

La confusión viene, en esto, porque la autonomía de los representantes es aprovechable también para las formas jacobinas de la tradición democrática. A una camarilla autoritaria bien organizada —como lo fue el Club de los Jacobinos— le conviene, por razones que se alcanzan a cualquiera, postular la existencia de un único interés nacional auténtico, objetivo, cuya inteligencia puede escapar a la simplicidad de los electores. Por un mecanismo retórico sencillo, el Pueblo se confunde con la vanguardia esclarecida que lo representa.²⁹

Como se sabe, los mecanismos representativos del México decimonónico tuvieron el fundamento aritmético simple del número de habitantes, de acuerdo con el modelo ilustrado que queda dicho. Era una reacción lógica contra las formas

²⁶ John Stuart Mill, "Recensión del volumen I de La democracia en América", en Mill, *Sobre la libertad y comentarios a Tocqueville*, Edición de Dalmacio Negro Pavón, Madrid, Espasa Calpe, 1991, p. 276.

²⁷ *Ibidem*, p. 277.

²⁸ *Ibidem*, p. 287.

²⁹ Es la fórmula clásica, y conocida, con que se han justificado, en el siglo veinte, las prácticas habituales de los partidos de izquierda e incluso el terrorismo.

estamentales y corporativas del régimen colonial. Se cuidó siempre, sin embargo, mantener la independencia de los representantes, de modo que la élite política pudiese negociar, sin mucho estorbo, lo que hiciese falta. Pero todo eso hay que verlo con mayor calma y detenimiento.

1.6 EL ESPINOSO PROBLEMA DEL SUFRAGIO UNIVERSAL

La representación de base aritmética hace surgir un problema peculiar y bastante espinoso: el sufragio universal. Un problema, además, que enciende las más enconadas pasiones, y cuya disputa dio forma al conflicto político a lo largo de todo el siglo diecinueve.

La razón es obvia. Para la representación estamental o corporativa, el espacio político está, de antemano, estructurado; la participación tiene límites definidos y se justifica por la adscripción de cada grupo social. Si se supone, en cambio, que todos los vínculos y cualidades son accidentales no hay, en principio, manera de distinguir formalmente el espacio político de la simple masa demográfica.

El principio filosófico más común y corriente desde fines del siglo dieciocho quería que el fundamento del gobierno fuese la Soberanía Popular.³⁰ Admitido lo cual no cabía sino decir que las instituciones políticas debían representar al Pueblo, cosa tan evidente como inútil. Porque Pueblo es una voz ambigua, incluso equívoca; necesitada, sobre todo, de muy precisas y detalladas calificaciones prácticas si se quiere que sirva para hacer funcionar el aparato político.

Es cosa sabida que el Pueblo puede ser el portador abstracto de los atributos de la Soberanía, el agregado simple e indistinto de los miembros de una sociedad, la extensa porción de la gente menuda y sin títulos ni riquezas, o incluso la muchedumbre tornadiza, escandalosa y

turbulenta que aparece en ocasiones señaladas para cometer desmanes. En una versión, su sentido se aproxima al de expresiones más imprecisas como las de Nación o Sociedad; en otras, deriva hacia formas adjetivadas de menos lustre: popular, populachero, plebeyo, vulgar...

Pero la noción comporta una ambigüedad de especial interés en el mundo hispánico. Porque su uso habitual, hasta el siglo diecinueve designaba, localidades con algún tipo de personalidad jurídica. No se hablaba del Pueblo sino de "los Pueblos": aldeas, villas, ciudades, organizadas como corporaciones con formas de representación y gestión propias.³¹ El plural, que sobrevive en el lenguaje político de buena parte del diecinueve, no es un accidente, sino que expresa una visión del orden para la cual la sociedad está constituida -de antemano- por unidades de índole natural, o casi natural, que se agregan orgánicamente. Una visión, pues, corporativa, que cuenta con actores colectivos y no con sumas de individuos.

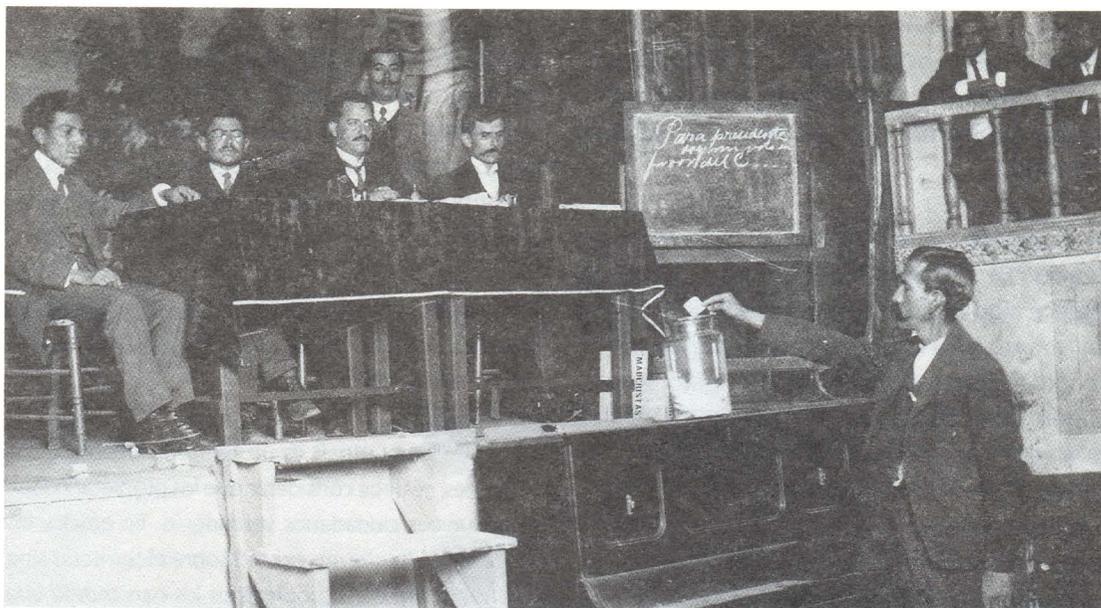
La pervivencia del uso lingüístico es tanto más curiosa e interesante, cuanto que todas las constituciones mexicanas del diecinueve estipulan que la base de la representación es el número de habitantes.

Vuelvo al primer asunto. Si el Pueblo ha de ser representado, es necesario imaginar algún artificio capaz de dar estructura al espacio político, de modo que de la masa demográfica surja un cuerpo reconocible. El procedimiento más socorrido, como se sabe, consiste en distinguir, dentro del Pueblo, a los Ciudadanos.

La ciudadanía es, por supuesto, una condición jurídica que califica la aptitud de los individuos para participar en la selección de representantes; pero es también una condición moral. Así, al menos, lo supone la tradición republicana revivida

³⁰ No era cosa simple ni indiscutible, desde luego, pero la oposición doctrinal disminuye poco a poco a lo largo del diecinueve hasta ser casi irrelevante. De hecho, las últimas refutaciones consistentes y completas del principio de la Soberanía Popular son las de Joseph De Maistre (*De la souveraineté du Peuple. Un anti-Contrat Social*, París, PUF, 1990) y Juan Donoso Cortés (*Ensayo sobre el catolicismo, el liberalismo y el socialismo*, Madrid, Espasa Calpe, 1949).

³¹ Esta anfibia es explicada, con claridad, en François-Xavier Guerra, "El Pueblo Soberano, incertidumbres y coyunturas del siglo XIX", en Guerra, *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.



a fines del dieciocho.³² El Ciudadano es capaz de sobreponerse a las urgencias de su situación personal para decidir, desapasionada y responsablemente, lo que más convenga al interés público; obediente, disciplinado, atento y juicioso, es el único motor posible de las instituciones republicanas.³³

Ese supuesto moral, tan frágil y arbitrario como se quiera, sirve para justificar la representación de base aritmética; pero permite, a la vez, ponerle cortapisas y limitaciones suficientes para hacerla manejable. Al transmutarse en Ciudadanía, el Pueblo ya no es un agregado indistinto. Es posible entonces, y muy conveniente, limitar el derecho de participación de modo que se garantice el talante moral cívico que necesita el nuevo orden; no es otra la raíz de la complicada trama de requisitos de edad, de género, de residencia, raza, educación e ingresos que definen a la ciudadanía en el siglo diecinueve.

El argumento es sofisticado, plausible y bastante puesto en razón, sobre todo desde el punto de

³² He procurado argumentar esto, con mayor detalle, en las primeras páginas de *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1992.

³³ Hay que entender que el uso de la voz *república* en el dieciocho es más extenso que el que se le da hoy; de acuerdo con la tradición clásica latina, se trata sobre todo del gobierno de las leyes. De modo que puede hablarse de una *res publica* monárquica o aristocrática, como lo hiciera antes Cicerón, por ejemplo.

vista práctico; sin embargo, era inevitable que entrase en conflicto con la inercia del principio filosófico de la Soberanía Popular. La lucha por la extensión del sufragio es, por eso, el gran tema político del siglo diecinueve en casi todo Occidente: mientras no se confundan del todo la Ciudadanía y el Pueblo demográfico, habrá siempre alguna exclusión, alguna frontera que parezca injustificable para los doctrinarios de la democracia.

Hay que decir, aunque sea entre paréntesis, que la inercia democrática no ha completado todavía su trayectoria. Ya no son defendibles hoy las restricciones de base económica o de raza o género, pero parecen muy naturales, en cambio, las de edad y nacionalidad, por ejemplo; y el gran torbellino del mundo no tardará en hacerlas discutibles.³⁴

El recuerdo, aterrador, de la Revolución Francesa estuvo siempre muy presente, como amenaza próxima y creíble, para las élites decimonónicas. Pocos dudaban de que la muchedumbre, puesta a hacer política, daría en todo tipo de dislates. Los incipientes movimientos socialistas, por otra parte, sólo contribuyeron a hacer más tangible el

³⁴ Los derechos de los inmigrantes, sobre todo en Europa y los Estados Unidos, serán seguramente la cuña con que se abrirá en el futuro un debate semejante.

peligro y a fortalecer la propensión elitista a limitar el derecho de sufragio.³⁵ Por todo lo cual, en casi todo Occidente dominaron, con más o menos problemas, las fórmulas de sufragio censatario.

La excepción, en este caso, es del mundo hispánico. La Constitución de Cádiz (1812) establece algo muy próximo ya al sufragio universal: se excluye a las mujeres, a los negros y a los sirvientes domésticos, y para el resto se proponen restricciones vagas —aunque muy útiles, ya se verá— sobre la vecindad y el modo honesto de vivir.³⁶ Para México, en particular, el camino casi no tiene retorno; la restricción censitaria aparece sólo en las Siete Leyes y en las Bases Orgánicas, y aun ahí, es bastante moderada.³⁷

Para todos debía ser evidente que, en su mayoría, los mexicanos no descollaban por su ánimo cívico. Llama la atención, por eso, que la discusión doctrinal sobre el sufragio universal fuese más bien pobre y se disolviese casi siempre en alegatos pragmáticos. Pero es cosa que conviene ver con calma y más por lo menudo.

1.7 LA REPRESENTACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN EL CONGRESO

La restricción del derecho de voto tenía el propósito formal, ya se ha dicho, de garantizar que los ciudadanos tuviesen la disposición moral cívica necesaria. Servía también, por supuesto, al interés práctico de impedir los previsibles desmanes del populacho, el radicalismo o la irracionalidad de la multitud de proletarios y demás desposeídos.

Temerosas de que con el sufragio universal se rebasasen los límites de la libertad racional y la

democracia moderada, las élites europeas imaginaron la solución del voto censatario. Con mejores o peores razones, terminaban casi todos en lo mismo; de modo que, sólo tras una andadura larga, complicada y con frecuencia violenta, se fue imponiendo la extensión general del derecho de voto.

Condorcet, por ejemplo, de cuyas convicciones liberales no cabe dudar, argumentaba el asunto más o menos así:

Puesto que un país es un territorio circunscrito a límites, se debe considerar que los propietarios son los únicos ciudadanos verdaderos. En efecto, los otros habitantes no existen sobre el territorio sino en tanto que los propietarios les han cedido una habitación; así pues, no pueden tener de derecho sino lo que han recibido de aquéllos.³⁸

Al razonamiento doctrinal, tan sólido o endeble como se quiera, solía sumarse una consideración práctica: la necesaria proclividad de los propietarios al orden y la tranquilidad (y la pareja y correlativa propensión de los desposeídos al desorden, a los cambios inopinados y hasta injustos).

En México se echó mano de argumentos semejantes en ocasiones. Tadeo Ortiz, por ejemplo, alegaba que si no se redujese el sufragio a los propietarios, se fomentaría "el aspirantismo ignorante y menesteroso",³⁹ y bastantes conservadores pensaban de modo parecido.

La teoría, sin embargo, tenía un grave inconveniente: la mayor parte de los letrados e intermediarios que formaban la clase política no eran grandes propietarios. Una misma medianía nutría las filas de liberales y conservadores, y

³⁵ Un análisis detallado puede encontrarse en Guy Hermet, *Las fronteras de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

³⁶ Conviene anotar, porque es curioso, que la exclusión de los negros tenía sus matices, "Artículo 22. A los españoles que por cualquier línea son habidos y reputados por originarios del África, les queda abierta la puerta de la virtud y del merecimiento para ser ciudadanos..." Constitución de Cádiz, en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México. 1808-1987*, México, Porrúa, 1987, p. 63.

³⁷ Respectivamente, se exige una renta anual mínima de cien y doscientos pesos, cualquiera que sea su origen o naturaleza.

³⁸ Podía acordarse para ellos el derecho de legislar, además, con la confianza de que harían buen uso de él, "Los propietarios de un terreno cualquiera están interesados en que todos aquéllos que lo habitan no estén sujetos sino a leyes justas...", Condorcet, *Matemáticas y sociedad*, (Ed. Roshdi Rashed), México, Fondo de Cultura Económica, 1990, p. 125.

³⁹ Sugería adoptar "en principio la propiedad, industria y el pago de contribuciones para elegir y ser electo, sin cuya base la diputación será espuria...", Simón Tadeo Ortiz de Ayala, *México considerado como nación independiente y libre*, México, INEHEM, [1832], 1987, p. 74.

hacía muy problemático el sufragio censatario. Varios lo señalaron, a lo largo del siglo, pero acaso nadie expuso el dilema con la claridad de Ignacio García Malo; para él, era obvio quiénes debían tener derecho de voto:

en un Estado bien constituido, ¿quiénes son naturalmente los que tienen el derecho de representar a la nación? Son los ciudadanos que se hallan más en disposición de conocer sus necesidades, su estado y sus derechos, los más interesados en la felicidad pública, es decir, los propietarios de tierras.⁴⁰

Pero era igualmente obvio que no podía reducirse a su número la selección de los diputados:

podría exigirse indispensablemente la circunstancia de aquella propiedad en los electores, dejándolos en libertad de elegir aun a los que no la tengan por representantes. Por este medio se conciliaría que no quedasen excluidos de la representación los que, sin poseer tierras, poseyesen virtudes y talentos conocidos...⁴¹

La solución era complicada y, al cabo, poco razonable. Pero ilustra bien las dificultades

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La Cámara de Diputados ha pasado por una serie de vicisitudes y un largo peregrinar por diferentes instalaciones.

En el México Independiente, el Poder Legislativo se instala el 24 de febrero de 1822, en la antigua iglesia de San Pedro y San Pablo (más tarde la Hemeroteca Nacional de las calles del Carmen). Puede decirse con toda seguridad que la primera Cámara de Diputados y el primer Congreso Constituyente nacen ahí.

En 1829, siete años más tarde, la Cámara se traslada a uno de los salones del Palacio Nacional, lugar donde se discute y promulga la Constitución de 1857.

Pero los avatares de la Intervención Francesa obligan a los legisladores a salir, no sólo de su recinto, sino de la ciudad. En el año de 1863, por espacio de unos cuantos meses, la Cámara de Diputados sesiona en el Colegio Guadalupano de San Luis Potosí para de ahí pasar al Obispado de Coahuila en 1864, donde también permanece brevemente.

Con el restablecimiento de la República, la Cámara vuelve de nuevo al Palacio Nacional, lugar donde sufre el primer incendio de su historia. En agosto de 1872, el Recinto Legislativo arde en fuego y los parlamentarios mexicanos son trasladados al Salón Embajadores del mismo Palacio. El nuevo local tampoco resulta muy duradero ya que al poco tiempo el grupo legislador se instala en el famoso Teatro de

Iturbide (Donceles y Allende), sede del Congreso a partir de ese momento.

Otro fatal siniestro, en el año de 1908, lleva a los legisladores a ocupar temporalmente el Palacio de Minería de las calles de Tacuba. Mientras tanto, se realiza la reconstrucción del Edificio de Donceles, al parecer totalmente devastado por el incendio.

Para el 11 de abril de 1911 los trabajos de reconstrucción llegan a su fin y los diputados pueden regresar al Recinto Legislativo de Donceles, donde se inicia una era de estabilidad para la Cámara que permanece ahí por setenta años.

Sin embargo, una vez más, en mayo de 1989, otro incendio destruye parte considerable de las instalaciones y la Cámara pasa a sesionar provisionalmente a la Unidad de Congresos del Centro Médico Nacional (avenida Cuauhtémoc y Baja California, colonia Roma).

Tras arduos labores de reconstrucción, la Cámara de Diputados regresa de nuevo al Palacio Legislativo a partir del 1 de noviembre de 1992, donde permanece hasta la fecha.

Nota: información tomada del folleto *La Cámara de Diputados* publicado por la Coordinación Ejecutiva de la Gran Comisión y Dirección de Relaciones Públicas; del libro de Carlos Cravioto, *Idea y Génesis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, pp. 45-47.

⁴⁰ Ignacio García Malo, *La política natural o discurso sobre los verdaderos principios del gobierno*, México, UNAM, 1978, p. 50. El texto está firmado en 1811, y su primera edición es de 1822.

⁴¹ *Ibidem*.

prácticas de una legislación electoral elitista en el México decimonónico.

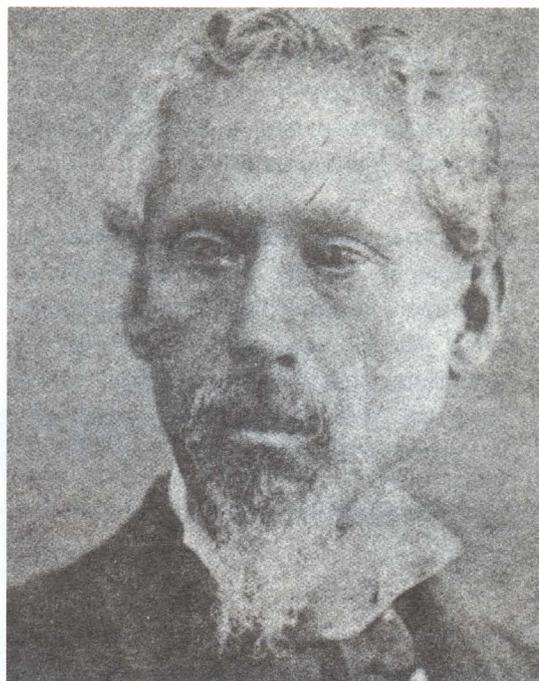
El sufragio amplio se mantuvo también por otras razones. En particular, porque el fantasma de la insubordinación popular por el camino del voto resultó ser, en la práctica, un espantajo inverosímil. Las más frecuentes críticas contra el sistema no se fundaban en el radicalismo de las masas, sino en su ilimitada docilidad, en el sumiso desinterés con que vendían sus votos.

Los más radicales del campo liberal eran los primeros en lamentarlo, y con razón. Zavala, por ejemplo, veía a “la clase de ciudadanos proletarios” desprovista enteramente de “la capacidad necesaria para discernir entre las personas que deben nombrarse”, de modo que, “no teniendo ningún interés social, por decirlo así, en que salga éste o aquel otro, se ocupa en buscar otro género de intereses más palpable, más físico, más inmediato”, como un almuerzo o un vaso de pulque.⁴²

Casi medio siglo después, Ignacio Ramírez veía las cosas con parecido desánimo:

Y comienzan a llegar los ciudadanos; éste entrega doce boletas con un recado de su amo; el otro entrega un voto en blanco; aquél vota por pagar una copa de vino con que se le ha obsequiado; y un descendiente de Moctezuma se para al frente cargado con un huacal y dice: ¿compran pollos? Pero en cambio alguna casera lleva el sufragio de la vecindad que tiraniza.⁴³

Solía decirse que esa docilidad y esa ignorancia preparaban el camino para que se levantasen con el triunfo demagogos sin escrúpulos y agitadores profesionales. Pero la verdad es que ocurría rara vez. Las clientelas, las redes de lealtad e influencia eran bastante estables, y estaban por lo común bajo el control de alguno



de los intermediarios mayores de la clase política o de los grandes propietarios locales.

El clientelismo, por llamarlo así, desvirtúa la operación de todo el sistema, es cierto; y es cosa grave para los principios ideológicos que lo informan, pero tiene también ventajas prácticas que sería injusto olvidar. En una situación así, el voto no expresa las preferencias individuales de los electores, sino la influencia y el peso relativo de los “notables”, como cabeza visible de actores colectivos de variada condición y naturaleza.

A pesar de lo que pudiera razonarse a partir de los principios filosóficos del caso, semejantes procedimientos no anulan la representatividad del Congreso. Incluso podría decirse que ocurre lo contrario: son la única garantía accesible de una representación política eficaz, en cuanto realista. Conservadora por lo general, hay que decirlo, y autoritaria también, pero no del todo vertical, ni carente de sentido por ello.

Las formas clientelistas de relación reposan, como se sabe, sobre un intercambio recíproco — desigual, pero cierto— de favores. Y el voto es uno de los recursos menos costosos que puede ofrecer el cliente a cambio de protección, empleo

⁴²Lorenzo de Zavala, *Ensayo histórico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 279.

⁴³Ignacio Ramírez, “Correo de México”, 26 de septiembre de 1867, en Ramírez, *Obras completas*, México, Centro de Investigaciones Jorge L. Tamayo, 1984, vol. I, p. 16.

o lo que fuese. También habría, en el México decimonónico, prácticas menos equitativas, violentas incluso, que, a fuer de injustas, expresaban la distribución real del poder donde fuese.

La teoría quisiera que la opinión de todos los ciudadanos tuviese el mismo peso; en la práctica, la representación política no puede sino manifestar el orden efectivo de la sociedad. De modo que podrá lamentarse que la sociedad mexicana fuese, el siglo pasado, como era: jerárquica, corporativa, autoritaria, pero no cabe duda de que las formas de representación respondían a esa forma y eran eficaces precisamente por ello.

Rabasa alegaba, con su adarme de razón, que el voto es, antes que un derecho, una función, "y requiere, como tal, condiciones de aptitud que la sociedad tiene el derecho de exigir".⁴⁴ Pero hace falta más de un paso lógico para concluir, a partir de ello, que "el setenta por ciento de analfabetos no es un elemento perturbador en la expresión de la voluntad del pueblo, sino destructor de la elección misma".⁴⁵

Cabría concluir, más bien, que la lógica de los principios, en su abstracta limpieza, hubiese hecho imposible una representación política verosímil y competente en condiciones de sufragio universal; una representación ajustada a la distribución real de poder, en cambio, sólo era factible torciendo la máquina electoral.

Como quiera, ese resultado no fue sólo obra de la fuerza de las cosas. De modo deliberado se quiso así, y se procuró que fuese, en particular con el recurso de la elección indirecta, cuyo mecanismo requiere explicación aparte. Porque hace falta entenderlo bien a las claras para saber a quiénes representaban y cómo, los diputados mexicanos del siglo pasado.

1.8 LA INCOMPATIBILIDAD ENTRE LA ELECCIÓN INDIRECTA Y EL PRINCIPIO DE LA SOBERANÍA POPULAR

Los posibles defectos y las consecuencias perversas del mecanismo de elección indirecta fueron evidentes desde un principio. La creación de cuerpos intermedios en el proceso electoral no sólo lo organiza de manera peculiar, sino que cambia enteramente su naturaleza. Y es cosa que vieron, y en ocasiones lamentaron, tanto liberales como conservadores.

Solía argumentarse, como lo hacía Mora, que los diputados elegidos de semejante modo no tenían relación ninguna con los electores, ni podían conocer su situación o sus necesidades, por lo que se volvían "morosos y apáticos".⁴⁶ Pero el fondo del razonamiento era doctrinal, y bastante sólido.

En pocas palabras, se trataba de la incompatibilidad entre la elección indirecta y el principio de la Soberanía Popular. Lo decía Mora: "Se les ha dicho [a los pueblos] mil veces que en su mano está la elección, pero se les ha engañado..."⁴⁷ Pero con claridad parecida lo decía también Lucas Alamán:

en México, donde no hay opinión formada en el pueblo; donde las elecciones primarias se hacen al arbitrio de los comisionados para formar los padrones, y las de segundo y tercer grado son el resultado de las intrigas que se ponen en ejercicio con los electores primarios y secundarios, el sistema representativo no es una ficción, como en casi todas partes, sino una verdadera ironía...⁴⁸

A pesar de estar la cosa tan clara, sin embargo, se impuso el sistema indirecto, y se mantuvo durante todo el siglo, con una regularidad que debe llamar la atención.

⁴⁴ Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1990, p. 126.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 127

⁴⁶ Doctor José María Luis Mora, en *El Observador*, 4 de agosto de 1830, en Mora, *Obra política*, México, SEP-Instituto Mora, 1986, p. 412.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 413.

⁴⁸ Lucas Alamán, *Historia de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, vol. V, p. 857.



Desde luego, las razones de esta persistencia, de esta prolongada utilidad de los procedimientos electorales indirectos no son misteriosas, y ni siquiera muy oscuras. Se trataba de mecanismos para reducir y controlar la posible participación popular, para proteger el dominio de las élites sociales y para facilitar la gestión de la clase política. Una respuesta simple, sí, pero cuya explicación tiene cierta complejidad.

La condición ciudadana, ya se ha dicho, no estaba sujeta a restricciones censitarias cuantitativas. Existían, sin embargo, otros mecanismos para regular el derecho de voto; en particular, el requisito de "vecindad" y el de tener un "modo honesto de vivir". Ambos se mantienen, a lo largo del siglo, con definiciones más o menos apuradas, pero dejando siempre un amplio margen de decisión, en esto, a los ayuntamientos.

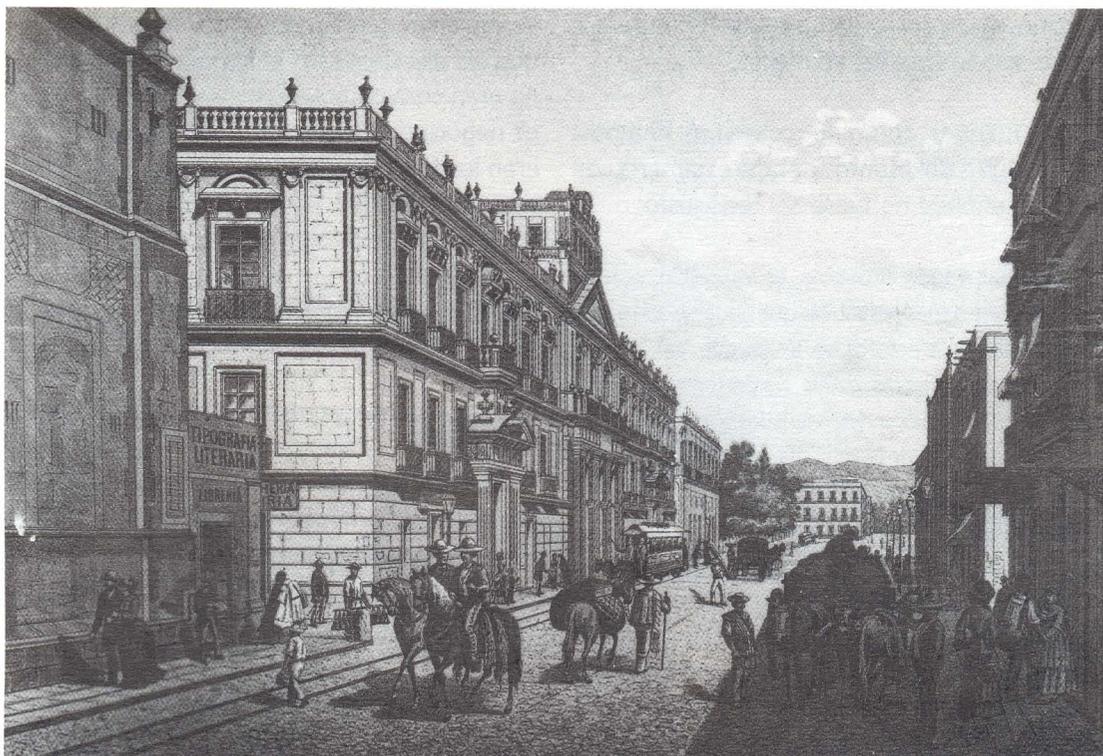
La vecindad, como ha mostrado Marcello Carmagnani, era un atributo social complejo, cuyas notas características respondían al orden

político territorial del "antiguo régimen",⁴⁹ y que sólo muy poco a poco se fue transformando en un mero dato de localización geográfica. El "modo honesto de vivir", en cambio, fue siempre refractario a cualquier reducción explícita; era el recurso que permitía a las élites locales calificar y controlar el derecho de sufragio.

A ese primer filtro, si se puede hablar así, se le añadía el desvío del procedimiento indirecto, cuyo propósito y función eran semejantes: asegurar la estabilidad de un dominio "oligárquico", como se suele decir, pero también y sobre todo asegurar una representación cabal de los grupos influyentes locales y regionales, para mantener la cohesión del orden político.⁵⁰ La forma de hacerlo aparece, de

⁴⁹ Ver Marcello Carmagnani, "Del territorio a la región. Líneas de un proceso en la primera mitad del siglo XIX", en A. Hernández Chávez y M. Miño Grijalva, *Cincuenta años de historia en México*, México, El Colegio de México, 1991, vol. 2.

⁵⁰ Lo ha dicho, con toda la claridad deseable, Antonio Annino, "El carácter oligárquico de la *societas politica* y del Estado será garantizado durante todo el siglo por los sistemas electorales, los instrumentos más importantes en manos de los liberales y conservadores para controlar el comportamiento político de las clases subalternas, y para asegurar que el poder local y territorial sea eficazmente protegido y representado en el nivel de la federación.", Annino, "El pacto y la norma. Los orígenes de la legalidad oligárquica en México", *Historias*, México, INAH, núm. 5, enero-marzo, 1984, p. 24.



manera transparente, en una curiosa carta de Juan Álvarez a Riva Palacio:

Nuestras elecciones por acá se han hecho como debe usted suponer a toda nuestra satisfacción y los electores secundarios al llegar a esa ciudad buscarán a usted para ponerse de acuerdo. Desde aquí llevan una lista de candidatos que hoy dirijo al señor Bravo para que la haga adoptar por los electores secundarios del distrito de Chilapa; los de Taxco también la harán suya y unidos estos distritos cooperarán con sus votos a la elección de la de los otros distritos, habiendo una mutua correspondencia...⁵¹

Hay que suponer que el caso no es insólito, y que se repetía en el resto del país. En ese sentido hablan, de hecho, las repetidas denuncias de las componendas, según se dice habituales, a que daba lugar el mecanismo de elección indirecta. Pero hay que decir que en ello, precisamente, estribaba su utilidad.

Los argumentos con que solía defenderse el sufragio indirecto eran bastante endeble; se reducían, de hecho, a la verosímil minoridad de las masas, a su incapacidad para las prácticas cívicas. De lo que se hablaba, y mucho, era de la "carencia de costumbres políticas", la falta de "ilustración y discernimiento" del pueblo y la necesidad de que "hombres probos y honestos" lo guiasen "como un rebaño".⁵² Cosas todas defendibles, pero insuficientes como razones en este caso; porque, de ser cierto todo ello, no habría motivo para que esa muchedumbre analfabeta y extraviada votase en ningún momento.

En contra se decía, en cambio, que un procedimiento semejante se prestaba para todo tipo de "intrigas" que hacían "ilusorio el derecho electoral";⁵³ se decía que los colegios electorales, "más parecidos a una bolsa, hicieron de la

⁵¹ Citada por C. Noriega, *El Constituyente de 1842*, México, UNAM, 1986, p. 69.

⁵² La discusión más extensa y clara sobre el asunto aparece en las actas de debates del Constituyente de 1856. Ver Zarco, F., *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, INEHRM, 1987, pp. 503 a 518. Las frases que se citan en el texto son de los diputados Arriaga, Olvera y Moreno.

⁵³ Lucas Alamán, *Historia de México*, op. cit., vol. V, p. 937.

elección un negocio de corretaje”⁵⁴ Y parece que de eso se trataba, en efecto.

Ignacio Ramírez, como de costumbre, entendía bien la lógica del asunto, y podía exponerla con claridad, aunque no fuese del todo justo:

Cohechar a todo el pueblo, es imposible, porque no hay que darle, y es sabido que nadie se corrompe gratis. A los electores se les puede dar dinero, empleos, esperanzas. Un elector pretende el correo, otro el estancillo, otro la sacristía de una parroquia, otro la exención de la alcabala, y todos votan aquel de quien esperan el logro de sus miserables aspiraciones.⁵⁵

La verdad es que sí podía ofrecerse algo a todo el pueblo, siempre que fuese posible mantener su organización corporativa, gremial o comunitaria, para cuyo efecto también servían las elecciones indirectas. Pero es cierto que la negociación más importante tenía lugar entre los grupos más reducidos de los notables locales y sus patronos en la política regional o incluso nacional.

La elección indirecta obligaba a la clase política a negociar cada elección del modo que va dicho; obligaba a conceder privilegios de todo tipo a las élites locales que, de tal forma, podían mantener su posición, a la vez eminente y subordinada.

El mecanismo era un recurso indispensable para que los grupos de influyentes locales y regionales mantuvieran su fuerza, no en contra del centro sino incluso contando con su apoyo. Era casi la cuadratura del círculo: la fórmula que permitía usar los intereses locales para gestionar la cohesión nacional, y hacer que la inercia de los partidos nacionales sirviese para desarrollar los poderes locales.

Todo esto son conjeturas, aunque verosímiles, inciertas. Lo que sabemos apunta en ese sentido.

⁵⁴ Ignacio Ramírez, “Correo de México”, 4 de octubre de 1867, en Ramírez, *op. cit.*, vol. I, p. 35.

⁵⁵ El argumento es parte de su alegato en contra de la elección indirecta en el Constituyente de 1856, en la sesión del 16 de octubre. Ver Zarco, *op. cit.*, p. 717.

Y para entenderlo a carta cabal basta reconocer que las elecciones en el México decimonónico no eran cosa de propaganda y convicción, sino de negociación y acomodo de intereses; que no eran los lemas ni el prestigio de los candidatos sino su habilidad para conducir y garantizar arreglos lo que decidía un resultado.

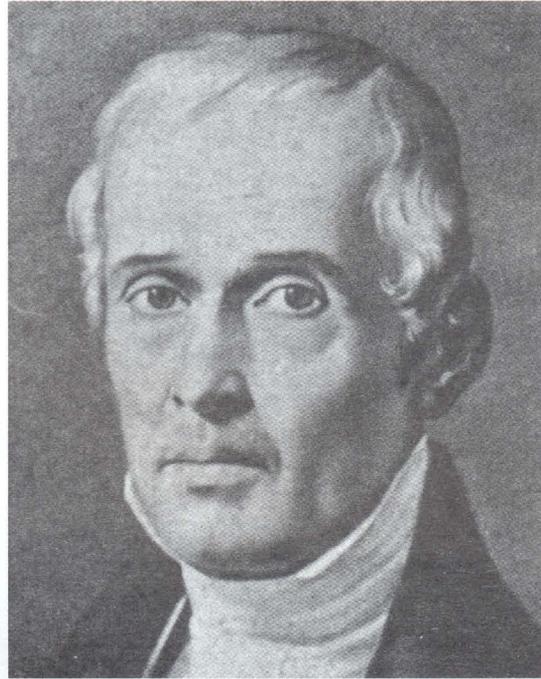
1.9 PARLAMENTARISMO CIVILIZADO EN MEDIO DE INESTABILIDAD POLÍTICA

El rodeo extenso, y puede que hasta moroso, por las cuestiones electorales es necesario para entender la naturaleza del Congreso y su utilidad política. Pero aún hace falta aclarar cómo pudo, en cualquier caso, mantenerse la política civilizada del parlamentarismo en el horizonte de inestabilidad e incertidumbre del siglo pasado.

La respuesta parece paradójica: el curso habitual de las turbulencias políticas decimonónicas manifiesta, antes que nada, la capacidad de la clase política para mantener el conflicto dentro de límites ciertos. Hay cuartelazos, pronunciamientos, frecuentes movimientos de tropas y ocasionales algaradas populares, pero muy rara vez hay guerras desbordadas. Hay también agitación y motines urbanos, pero no liderazgos carismáticos que arrastren multitudes.⁵⁶ Sobre todo, hay cambios bruscos, forzosos y aun violentos, de presidentes, gobernadores y jefes militares, pero —salvo contadas excepciones— los miembros de la clase política no se matan entre sí.

En la raíz de la explicación de todo ello está, cosa curiosa, la precaria posición social de la clase política. No por otra razón está obligada a negociar todo, a cada paso, y a abstenerse —en lo posible— de poner en juego la fuerza masiva de la violencia popular. Una precariedad que, no por accidente, favorece su función de intermediación parasitaria (en detrimento de la consolidación del Estado, hay que decirlo, aunque ésta es harina de otro costal).

⁵⁶ Es significativo que los testimonios hablen de los intermediarios que utilizaban los políticos más “populares”, como Gómez Farías, para agitar —ordenadamente— a la plebe de la Ciudad de México, por ejemplo. Hablo de ello en *Ciudadanos imaginarios, op. cit.*, capítulo X, *pássim*.



Digamos, para dejarlo claro desde el principio, que la clase política se vio forzada a comportarse civilizadamente. En primer lugar, por la distancia que la separaba de la mayoría de un pueblo rural, analfabeta y proclive a las efusiones y servidumbres comunitarias, más que a la abstracta obediencia ciudadana.

El temor a la "guerra de castas" era una constante obvia y entendible en el discurso de liberales y conservadores. Un temor que no podía sino refrenar las veleidades populistas de cualquiera, y que limitaba las posibilidades de buscar apoyo masivo por parte de la clase política nacional.

En la memoria de todos estaba, por supuesto, la insurrección de Hidalgo, pero también el saqueo del Parián; después de 1828 nadie duda de que la agitación política puede quedar fuera de control en cualquier momento.⁵⁷ A partir de entonces, cuando se procura el apoyo popular se intenta que sea en forma de milicias y manteniendo, por algún artificio, la autoridad de

los caciques o notables locales; de hecho, se negocia con tales personajes el apoyo de sus clientelas y no se trata de encender el entusiasmo de manera directa, si no es en ocasiones muy particulares y bien localizadas.

La clase política se civiliza, pues, en primer lugar, porque nadie las tiene todas consigo en una escalada de violencia.

Con la misma fuerza, los indujo a mantener entre sí un trato civilizado el hecho de pertenecer a una élite.⁵⁸ No económica, aunque ninguno estuviese del todo desprovisto de recursos, sino cultural. Es difícil determinar con exactitud qué rasgos daban acceso al círculo social de los líderes políticos nacionales, porque contaban para ello muchas cosas: educación, condición étnica, grado militar, relaciones... Pero es muy evidente, en cambio, que hay algunos personajes que, a pesar de toda su importancia, nunca pertenecieron a la élite.

⁵⁷ El motín señala la disolución del ala radical, populista, del primer liberalismo. Ver Silvia Arrom, "Popular politics in Mexico City, The Parián riot, 1828", *Hispanic American Historical Review*, vol. 68, núm. 2, 1988.

⁵⁸ Luis González ha hecho un catálogo de los miembros prominentes de la sociedad mexicana a fines de siglo, para concluir que nunca pasaron de doscientos los miembros de una generación que podían "pesar" en la política nacional. Ver L. González y González, *La ronda de las generaciones*, México, sep, 1984.



Los dos casos más notables, en esto, fueron Vicente Guerrero y Juan Álvarez. Ambos eran necesarios, indispensables incluso, por su capacidad para controlar el sur, pero nunca dejaron de ser bárbaros, a los ojos de los letrados y políticos de la capital. Por la naturaleza de su influencia, por su propensión a mezclarse con el "pueblo", por la conducta turbia y hasta criminal de sus allegados...⁵⁹ De modo que, a pesar de su fuerza política y militar, ninguno de ellos consiguió mantenerse en la presidencia.

Había una jerarquía, pues, que situaba a cada quien en su lugar, en su círculo "natural". Y los que hacían la "gran política" en el Congreso, en los Ministerios o en Palacio Nacional, se reunían en los mismos salones, departaban en las mismas tertulias y tomaban chocolate juntos, en amor y buena compañía, sin que fuesen estorbo para

eso las ideas políticas de nadie.⁶⁰ Con toda claridad, los políticos no eran representantes de estamentos sociales definidos: sus antagonismos eran sólo ideológicos.

La civilidad de su trato se apoyaba, además, en una buena razón: desde muy temprano se convino en la regla, indispensable para generar confianza, de respetar a los políticos caídos en desgracia. Las excepciones, conocidas de sobra, son de los primeros años —Iturbide, Guerrero— o de los últimos tiempos de las guerras de Reforma —Degollado, Ocampo, Miramón, Mejía—, y sirven también para subrayar la persistencia de la dicha regla el resto del tiempo.

Son legión los políticos y militares que fracasaron en pronunciamientos, golpes de Estado o conspiraciones de todo tipo, como los que fueron derrocados imperiosamente y que, no sólo pudieron volver en paz a sus negocios, sino retornar a la vida política en poco tiempo: Bravo, Santa Anna, Bustamante, Paredes, Gómez Farías... La derrota no suponía la muerte, ni mucho menos. De hecho, en la mayor parte de los casos, los pronunciamientos solían terminar en algún arreglo que permitía a todos ganar algo.

Esa práctica —cuyo inicio simbólico puede estar en los convenios de Zavaleta— fue, seguramente, desastrosa por lo que hace a la disciplina de los militares y la responsabilidad de los políticos.⁶¹ No había razones de peso para tener escrúpulos si la ocasión ofrecía la oportunidad de trastornar las cosas en beneficio propio; de modo que todo el que podía algo, lo intentaba, con la tranquila seguridad de que no arriesgaba ni siquiera su reputación.

Por otra parte, sin embargo, esos arreglos fueron la clave de la civilidad política. Con ellos, era

⁵⁹ Es posible ver el declive del poder de Juan Álvarez, por ejemplo, en su incapacidad para proteger a sus allegados cuando cometían desmanes, muy poco después de su forzosa renuncia a la presidencia de la República. Véase, sobre esto, Florencia Mallón, "Los campesinos y la formación del Estado en el México del siglo XIX, Morelos 1848-1858". *Secuencia. Revista Americana de Ciencias Sociales*, Instituto Mora, núm. 15, septiembre-diciembre, 1989.

⁶⁰ Llamaba la atención a algunos viajeros, como a madame Calderón de la Barca, la cordialidad con que se trataban, en la vida privada, los más enconados enemigos políticos. Ver Calderón de la Barca, *La vida en México durante una residencia de dos años en ese país*, México, Porrúa, 1974.

⁶¹ Lo ha argumentado así, con acopio de buenas razones, Josefina Vázquez, "Dos décadas de desilusiones, en búsqueda de una fórmula adecuada de gobierno (1832-1851)", en *Planes en la nación mexicana*, México, Senado de la República, 1987, vol. II.

posible pensar en una política sin perdedores absolutos, una política en la que se podía participar, digamos, con ánimo deportivo.

En esas condiciones, la acotación del conflicto hizo posible la larga permanencia del Congreso: hizo posible la política civilizada del parlamentarismo, a pesar del desbarato general de la cosa pública.

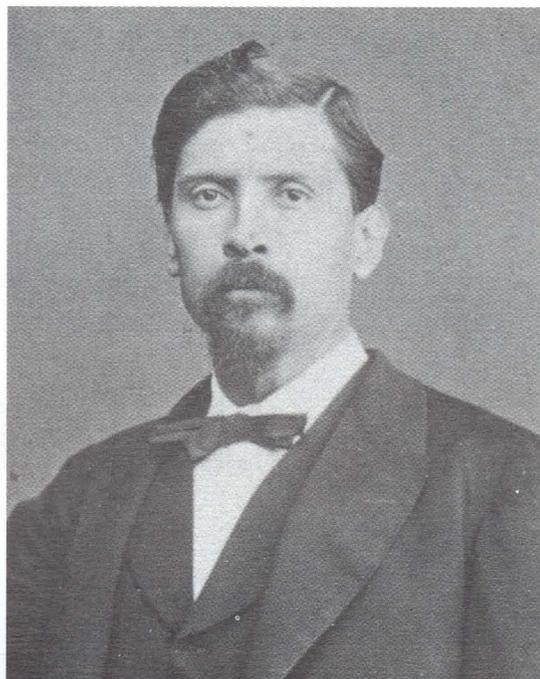
1.10 EL CONGRESO DEL PORFIRIATO

La confianza, la civilidad, incluso la familiaridad en el trato son condiciones necesarias para la existencia misma del parlamento.⁶² Pero también ocurre, como en muchas otras cosas, que puede pecarse por exceso, de modo que la demasiada cortesía termine por arruinar y hacer inútil al Congreso.

Hay que decirlo porque así pasó, según lo que se sabe, con los diputados durante el Porfiriato. Si dice la verdad Victoriano Salado Álvarez, el Congreso de fines de siglo era poco más que un club elegante, donde se discutían, con toda finura y discreción, los más complejos matices de los asuntos de la patria.⁶³ La cortesía y el buen tono, sin embargo, eran entonces consecuencia de un acuerdo muy parecido a la unanimidad sobre los problemas políticos mayores; más bien, consecuencia del acuerdo de que semejantes problemas tocaba resolverlos al general Díaz.

En una situación así, el equilibrio —siempre precario— entre las funciones de apoyo y censura del parlamento se rompe. Reducido a tareas a medias burocráticas, a medias festivas y laudatorias, el Congreso se desnaturaliza y casi pierde su razón de ser, en la medida en que el único representante de la voluntad colectiva con capacidad política real es el presidente de la República.

Aquella fue, sin embargo, una solución política que el arreglo institucional hacía, no sólo



posible, sino casi forzosa, dadas las circunstancias, si se quería evitar que el recurso de las facultades extraordinarias fuera cosa permanente, como lo había sido durante los gobiernos de Juárez. Es el argumento, conocido, de don Emilio Rabasa que, a pesar del tiempo y de las aristas ideológicas del asunto, sigue resultando razonable.⁶⁴

En lo más general, debe ser obvio que las fórmulas de gobierno presidenciales tienden a colocar a los poderes Ejecutivo y Legislativo, como se dice, en trayectoria de colisión. Porque han de vigilarse mutuamente, han de ser capaces de controlarse recíprocamente, y necesitan facultades jurídicas bastantes para obstruirse entre sí, en interés de la República. De eso se trata la división de poderes.

En la historia constitucional mexicana, las facultades del Congreso son de tal naturaleza que pueden servir, todas ellas, lo mismo para apoyar que para censurar o limitar el poder del presidente. Es el caso, obvio, de la facultad de

⁶² Conviene recordar, sobre esto, lo que se ha dicho en la primera parte de este ensayo, aludiendo a la explicación de Norbert Elias en Elias y Dunning, *Ocio y deporte en el proceso de la civilización*, op. cit., *passim*.

⁶³ Ver Victoriano Salado Álvarez, *Memorias. Tiempo viejo. Tiempo nuevo*, México, Porrúa, 1985.

⁶⁴ Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, op. cit., *passim*.



aprobar los presupuestos, también la de crear empleos públicos y determinar sus sueldos o la de aprobar leyes de cualquier índole. Sin embargo, la clave del equilibrio entre ambas instituciones está en el derecho de veto.

La separación de poderes impide, como es natural, que el Congreso pueda obligar al presidente a renunciar, pero a la vez prohíbe al presidente el recurso de la disolución del Congreso. Con lo cual, en caso de desavenencia, no hay otro remedio sino que ambos se limiten, con todo escrúpulo, al ejercicio de su misión propia; cosa que es en extremo difícil, y puede que imposible. Sólo el derecho de veto permite a un presidente gobernar contra el Congreso, y sólo la capacidad para superar el veto permite al Congreso legislar contra el presidente.

En la regulación del veto se decide, en buena medida, la jerarquía última de los poderes. La relativa dificultad que se ponga al Congreso para superar el veto revela, en el arreglo institucional, el juicio político del Constituyente acerca de las necesidades de gobierno y acerca de la representatividad de las dos instituciones.

Si le asiste alguna razón a Rabasa en su juicio sobre la necesidad de neutralizar al Congreso es

por esto, por la relativa facilidad con que podía vencerse el veto presidencial. La máquina política que imaginó el Constituyente de 1857 estaba hecha para frenar el poder presidencial, y su inercia natural conducía al predominio de los poderes regionales, cuyo polo en el sistema de intercambio político había sido reforzado después del triunfo de la revuelta de Ayutla.⁶⁵

Ni siquiera en ese caso, empero, fue posible prescindir del Congreso. Era tan necesario para Porfirio Díaz como lo había sido para el resto de los gobiernos tras la Independencia, porque era la única fuente formal de legitimidad accesible. Lo era, en términos ideológicos, como garantía del orden republicano y democrático; pero lo era también en términos prácticos, porque representaba, en efecto, a la extensa red de notables locales y regionales con cuyo concurso era forzoso gobernar.

Por cierto, ese respeto hacia el orden institucional tenía aristas problemáticas e incluso, paradójicas. Porque era lo más frecuente que se pidiese al Congreso que sancionara cualquier cosa que se había conseguido ya por la fuerza; ocurrió así, en el caso más conocido, cuando se le pidió que declarase incapaz para gobernar a Vicente Guerrero, después del golpe de Bustamante, y lo mismo en varias otras ocasiones. Conviene, con todo, no ver en ello un mero ritual o una gesticulación hipócrita: recurrir al Congreso suponía reconocer la legitimidad última de las instituciones representativas, y suponía también reconocer la necesidad de negociar las decisiones políticas.

El Congreso, desde luego, no era capaz —ni podría serlo— de producir el hecho político básico del dominio, no podía fundar un Estado; porque su propia existencia depende de la solución previa de ese problema. Sólo el control efectivo del territorio y la supresión —o la neutralización— de los conflictos sociales inconciliables pueden dar lugar a la política civilizada del parlamentarismo. El Congreso, pues,

⁶⁵ Son, en efecto, las fuerzas regionales —encabezadas, ya se sabe, por Juan Álvarez— las que vencen a Santa Anna e imponen el modelo constitucional de 1857.

no podía hacer eso, ni podía tampoco alterar el precario equilibrio de un orden social que no tuvo, en todo el siglo diecinueve, una configuración estable por la falta de una clase social hegemónica.

A cambio, el Congreso representaba el orden político real y a la vez, aunque parezca paradójico, el modelo del orden ideal. Era, por una parte, la expresión emblemática del orden civil, republicano, democrático y liberal a que aspiraban todos los letrados y las élites sociales mexicanas; pero era también el espacio más obvio para producir consensos reales. La existencia del Congreso y la persistencia de los procesos electorales, hacían forzosa, ubicua y constante la negociación, y hacían posible, con ello, una política responsable y prudente, conservadora por lo general, es cierto, pero sobre todo, hasta donde era dable, civilizada.

