

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES,  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES,  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES,  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE,  
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS.

*RÉGIMEN Y SISTEMA POLÍTICOS EN MÉXICO, SIGLOS XIX Y XX.*

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN CIENCIAS  
POLÍTICAS Y SOCIALES, ORIENTACIÓN EN CIENCIA POLÍTICA,

P R E S E N T A

**LUIS MEDINA PEÑA**

COMITÉ TUTORIAL: DR. CARLOS SIRVENT, DR. DAVID TORRES, DR. JEAN MEYER.

CIUDAD UNIVERSITARIA, FEBRERO DE 2003.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis maestros

Luis González,

Rafael Segovia,

Arturo Salinas Martínez +

que me enseñaron Historia, Ciencia Política y Derecho,

dedico esta tesis que pretende reunir las tres disciplinas.

"¿Para qué escribir libros si no se inventa la verdad? ¿O, mejor dicho, la verosimilitud?". Jorge Semprún, *Viviré con su nombre, moriré con el mío*.

"Escribir la historia fue, y sigue siendo, en muchos países de Hispanoamérica, más que una actividad universitaria, un acto político en el sentido etimológico de la palabra: el ciudadano defendiendo su *polis*, narrando la epopeya de los héroes que la fundaron y exponiendo los planes que le darán prosperidad." François-Xavier Guerra, "El olvidado siglo XIX", *Balace de la historiografía sobre Iberoamérica (1945-1988)*.

# Índice

<b>Introducción</b>	1
<b>Capítulo I</b>	
<b>La división de poderes en México</b>	15
<i>La tradición</i>	16
<i>Legisladores, congresos constituyentes y legislaturas</i>	23
<i>La soberanía y el origen de la división de poderes</i>	29
<i>Primera definición de poderes</i>	37
<i>Primer Congreso Constituyente</i>	44
<i>Segundo Congreso Constituyente y Constitución del 24</i>	49
<i>El soberanismo legislativo</i>	57
<i>Balance de la Constitución del 24</i>	61
<b>Capítulo II</b>	
<b>El equilibrio de poderes</b>	68
<i>¿Y el tercer poder?</i>	70
<i>Cambio de régimen y garantismo</i>	77
<i>La quinina política</i>	84
<i>Federalismo restaurado y equilibrio de poderes</i>	92
<i>La Constitución del 57</i>	98
<i>La libertad de imprenta</i>	103
<b>Capítulo III</b>	
<b>El Federalismo</b>	110
<i>Orígenes y avatares del federalismo</i>	111
<i>Acta antes que constitución</i>	126
<i>Los debates del acta sobre el federalismo</i>	133
<i>El peculiar federalismo del 24</i>	139
<i>De la federación al centralismo y de regreso</i>	142
<i>Federalismo en vilo</i>	147
<i>La cuestión electoral y el sufragio universal</i>	152

<b>Capítulo IV</b>	
<b>Régimen y politización política 1824-1854</b>	165
<i>Dramatis personae</i>	167
<i>Los actores políticos y los defectos constitucionales</i>	183
<i>Polarización y fraccionamiento políticos de la elite</i>	187
<i>La prueba de la primera sucesión</i>	195
<i>La puesta en marcha de actores políticos tradicionales</i>	204
<i>¿La revolución olvidada?</i>	210
<b>Capítulo V</b>	
<b>Actores, acción política y tránsito al sistema político en el siglo XIX</b>	219
<i>Los actores políticos y sus formas de acción política</i>	221
<i>Manipulación y sistema electoral</i>	228
<i>El pronunciamiento, la revuelta y el plan como formas de acción política</i>	240
<i>Municipalismo y centralismo</i>	251
<i>El efecto político de la Guerra de 1847</i>	255
<i>La Guardia Nacional, matriz del sistema político</i>	263
<b>Capítulo VI</b>	
<b>Porfirio Díaz y la creación del sistema político</b>	272
<i>Las leyes de Reforma y la Constitución del 57</i>	273
<i>La guerra civil y sus consecuencias</i>	275
<i>El sistema político porfirista</i>	277
A) Las circunstancias	277
b) La idea	283
C) La sedición y la revuelta	284
D) El eje federal	287
E) El eje militar	289
F) La maquinaria electoral	292
G) El gabinete	296
<i>Las políticas de conciliación</i>	300
A) La cuestión agraria y los pueblos	300
B) La conciliación con la Iglesia	314
C) La prensa	321

<b>Capítulo VII</b>	
<b>Régimen, sistema político y Revolución Mexicana</b>	331
<i>La crisis del sistema porfirista</i>	333
A) La estrechez de las reglas sucesorias	334
B) La crisis en la relación entre el centro y la periferia	335
C) Los efectos negativos de la conciliación con la Iglesia	338
D) La renuencia a formar partidos políticos	340
E) La incapacidad de respuesta ante el nuevo conflicto social	348
<i>La aportación posrevolucionaria</i>	352
<i>Un nuevo régimen sin bases sociales</i>	355
<i>A modo de salida</i>	364
<b>Conclusiones</b>	371
<b>Apéndices</b>	377
<b>Bibliografía</b>	393

## Introducción

"No theory is good except on condition that one uses it to go beyond."  
André Gide, *Journals*, 1918.

Toda tesis exige establecer de entrada un marco teórico. Al menos esta ha sido la usanza determinada por la costumbre. Lo que sigue a continuación no es, propiamente hablando, un marco teórico sino la elucidación de algunos conceptos que guiaron la investigación y la escritura. La tesis que se presenta es fundamentalmente de historia política, pero trasciende la mera historia de los hechos (*histoire événementielle*) para tratar de abordar y explicar algunas estructuras políticas. Las estructuras políticas que se abordan son esencialmente el régimen político y el sistema político en México en un arco temporal que va de la crisis colonial en 1808 hasta fines de los años treinta del siglo XX.

La selección del tema *Régimen y sistema políticos en México* tuvo varias motivaciones. La primera, y quizá la más importante, se relaciona estrechamente con mis intereses académicos desde los años setenta. Estos se inician con mi inclusión en el Seminario sobre la Revolución Mexicana que presidió Daniel Cosío Villegas en El Colegio de México a partir de 1973, del cual resultaron dos libros sobre la historia política mexicana para el período 1940-1952. Lo que quedó de esa experiencia fue el convencimiento que alrededor de esos años se perfeccionan los elementos de lo que ha dado por llamarse el sistema político mexicano. Indagaciones posteriores giraron en torno de algunos de esos elementos, tales como el sistema electoral, el federalismo y la división de poderes. Estas últimas investigaciones me permitieron ir hacia atrás en una suerte de historia retrospectiva para rastrear, a la manera de los historiadores, continuidades y discontinuidades. De aquí surgió otra de las razones que motivan el tema de esta tesis: las periodizaciones generalmente aceptadas por los historiadores impiden ver con claridad el trasfondo histórico de las estructuras políticas mexicanas.



En efecto, desde que Cosío Villegas decidiera que la Historia Moderna de México concluía con la caída de Porfirio Díaz y ubicara el principio de la etapa contemporánea en el inicio de la Revolución, la historia política mexicana más reciente quedó confinada en dos compartimentos estancos, el moderno (s. XIX) y el contemporáneo (s. XX) cada uno con su grupo de especialistas. Algo similar había ocurrido en su momento con la independencia nacional que separó de igual manera la etapa colonial de la primera del México republicano. Aunque no faltan historiadores que tratan hoy día de tender puentes entre ambas etapas, en general ha predominado la especialización y el estudio de periodos cortos. Los historiadores saben que toda periodización es arbitraria, pero que resulta indispensable pues de lo contrario no podrían abordarse estudios históricos serios que vayan más allá de la crónica o de la *res gestae*. Para los del gremio de Clío también está claro que una vez desbrozados los períodos es posible y necesario buscar las continuidades y discontinuidades entre ellos. El politólogo, en cambio, por la naturaleza misma de su disciplina se ve menos constreñido y más dispuesto a abordar temas de tratamiento histórico en el terreno de la larga duración. Si bien la mayor parte de los esfuerzos de los miembros de este gremio se dedican a la historia contemporánea, cuando no al análisis de la coyuntura presente, cuentan con un *armamentarium* conceptual para realizar historia política retrospectiva. La ausencia de estudios de largo aliento me motivó a ingresar en la historiografía del siglo XIX mexicano; lo cual de paso explica la razón de ser del arco temporal tan largo que subyace en el tratamiento del tema de esta tesis.

La segunda razón se refiere a la confusión que se observa en la literatura sobre análisis político de México, tanto entre politólogos como entre historiadores, en torno a los conceptos de régimen político y sistema político. A veces se les confunde, utilizándolos indistintamente. A veces se les identifica, sobre todo en el caso de régimen, con periodos de gobierno específicos. No pocas veces y de manera coloquial se refieren vicios y virtudes de la vida pública mexicana al “sistema” y éste aparece como una entidad inmanente a la que todos temían y obedecían. De los dos conceptos quizá el que menos confusiones concitó fue el de régimen político, que en algún momento había quedado más o menos clarificado gracias a los trabajos de los juristas, particularmente de los constiucionalistas. Sin embargo, a medida que se fue ampliando la masa crítica de politólogos en el mundo académico

mexicano, el discurso de esta comunidad académica divirgió del discurso de los juristas. En México, el contacto y el intercambio de ideas entre Derecho y Ciencia Política quedó en suspenso prácticamente a partir de los años sesenta cuando en esta última disciplina empezaron a dominar las teorías no institucionales para explicar la vida política. De la mano de una de ellas llegó a México el concepto de sistema político. Mexicanólogos estadounidenses lo tomaron de sus colegas dedicados a la aplicación de la Teoría General de los Sistemas al estudio de la política y lo adaptaron a México.<sup>1</sup> Sin embargo, el concepto llegó padeciendo una extrema vaguedad en su definición y límites. Como se sabe la los politólogos estadounidenses pidieron prestado el concepto a la Biología, en particular de los estudios de Ludwig von Bertalanffy, con el fin de ampliar el foco de la indagación politológica de manera de integrar el ambiente o entorno del fenómeno político en la explicación. Así, lo importante para esta novedosa corriente de pensamiento fueron las demandas que desde el entorno externo se le planteaban al sistema político y la calidad de las respuestas que éste era capaz de producir ante tales demandas. El énfasis en lo externo condujo a ignorar prácticamente las cuestiones relativas a los límites del sistema político y a los elementos internos que lo conformaban. De esta forma, para caracterizar el sistema político se generalizó la metáfora de la “caja negra”. Tal estado de cosas no produjo resultados brillantes, aunque hubo intentos heroicos por explicar el funcionamiento interno del sistema político mexicano entre los politólogos estadounidenses que dominaron la escena durante varios lustros.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> .- Entre los iniciadores de diversos enfoques políticos bajo la teoría de los sistemas se cuentan David Easton, *A System Analysis of Political Life*, New York, John Wiley and Sons, 1965, 507 pp.; Gabriel Almond and G. B. Powell, *Política comparada. Una concepción evolutiva*, Buenos Aires, Paidós, 1978, 276 pp.; Morton Kaplan, *El futuro de la Ciencia Política*, Madrid, Tecnos, 1971, 253 pp.; Harold D. Lasswell, *Politics. Who Gets What, When and How?*, New York, Peter Smith, 1950, 264 pp.; Karl Deutsch, *Los nervios del gobierno. Modelos de comunicación y control políticos*, Buenos Aires, Paidós, 1971, 274 pp.

<sup>2</sup> .- Conocidos y ya olvidados, salvo para los historiadores, fueron los estudios siguientes: Frank Tannenbaum, *Mexico: The Struggle for Peace and Bread*, New York, Knopf, 1950, 293 pp.; Robert C. Scott, *Mexican Government in Transition*, Urbana, University of Illinois Press, 1959, 333 pp.; Howard F. Cline, *Mexico, From Revolution to Evolution (1940-1960)*, New York, Oxford University, 1962, 375 pp.; Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development. The Roles of the Private and Public Sectors*, Cambridge, Harvard University, 1963, 226 pp.; Frank Brandenburg, *The Making of Modern Mexico*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1964, 373 pp.; Roger D. Hansen, *The Politics of Mexican Development*, Baltimore, John Hopkins Press, 1971, 267 pp.; Vincent L. Padgett, *The Mexican Political System*, Boston, Houghton Mifflin, 1976, 332 pp.

Para esta indagación he recurrido a una serie de conceptos que ahora ofrece la Ciencia Política. En general casi todos ellos, o al menos los principales, se derivan del creciente corpus conceptual y teórico que desde los años ochenta viene ofreciendo el neoinstitucionalismo. No es mi propósito tener algo novedoso que decir en el bien conocido debate entre esta corriente y las teorías de la selección racional que ha dominado el campo en los últimos años. Tampoco lo es aprobar o reprobar teorías ni tomar bando sobre cuál aproximación contribuye mejor a hacer Ciencia y a evitar el excepcionalismo. Acudo a este *armamentarium* conceptual con el espíritu abierto y convencido que su encarte con la evidencia empírica histórica será de utilidad. No obstante la tensión que impone la confluencia de estas disciplinas, dado el enfoque particularizador de la Historia y el generalizador de la Teoría Social, creo que vale la pena atender a la convocatoria de Peter Burke por contribuir a una mayor colaboración entre ambas, aunque en mi caso el recurso a los conceptos teóricos sea más para fijar las preguntas correctas que para hallar respuestas inmediatas.<sup>3</sup>

Las ideas predominantes en el neoinstitucionalismo ayudaron espléndidamente para diseñar la indagación; la historia política de México nos ha proporcionado los datos empíricos. Asumo la crítica principal que se le ha hecho a las teorías de la decisión racional, a saber: ya que estas son estrategias deducidas del principio asumido de la racionalidad de los actores, dejan fuera del análisis el papel de los valores y la cultura.<sup>4</sup> El neoinstitucionalismo ofrece, en cambio, algunas posibilidades de incorporar esos valores y cultura. Las instituciones, tal y como las define el neoinstitucionalismo, no son más que concreciones en momentos determinados del flujo histórico de los valores dominantes en la sociedad, y sobre todo entre los actores más importantes. En este sentido, las instituciones denotarían las conductas de los actores que se aceptan y las que se rechazan en una sociedad. Así, el contenido de un código penal, por ejemplo, constataría las conductas que en forma definitiva no son tolerables por una sociedad en particular. Una constitución, en

---

<sup>3</sup>.- Peter Burke, *Historia y teoría social*, México, Instituto Mora, 1997, 225 pp.

<sup>4</sup>.- En este sentido va la crítica de Almond. Véase su ensayo "Rational Choice and Social Science" en Gabriel A. Almond, *A Discipline Divided. Schools and Sects in Political Science*, Newbury Park, Sage Publications, 1990, pp. 117-137.

cambio, pondría de manifiesto los valores de acuerdo a los cuales los actores sociales están dispuestos a convivir y a cooperar políticamente.

El neoinstitucionalismo aparece en la actualidad como una reacción a las limitaciones implícitas en los enfoques y teorías que se produjeron con la revolución conductista y la puesta en moda de las teorías de grupos y aquellas que asumen la racionalidad del individuo como supuesto básico. La teoría política clásica, vigente hasta principios del siglo XX, se planteaba preguntas fundamentales; la principal pregunta de todas era normativa : ¿qué instituciones son las más adecuadas para un buen gobierno? A ésta le seguían otras de carácter empírico: ¿qué explica la enorme variedad entre las instituciones políticas? y ¿qué implicaciones tiene para el poder y para la conducta políticos los resultados y consecuencias de determinado proceso político? La relación entre estas preocupaciones y el Derecho fue siempre más que evidente. De su conjunción salió la arquitectura (también llamada ingeniería) constitucional. Y esta conjunción se hace notar con gran claridad en las preocupaciones de todos los diputados constituyentes del siglo XIX mexicano. Hoy día, como afirma Ricci, la tragedia de la Ciencia Política reside en el hecho de que estas preguntas y estas preocupaciones hayan desaparecido en aras de conceptos técnicos que no llegan al fondo de las cosas, tales como actitudes, socialización, racionalidad y otros por el estilo.<sup>5</sup> El giro que tomó la Ciencia Política a mediados del siglo pasado, principalmente en Estados Unidos, relegó a las instituciones a un segundo plano. Pero aun así, los estudios institucionales no desaparecieron del todo y hubo académicos que los siguieron cultivando, aunque en los márgenes de una academia en donde dominaban otras ideas y enfoques.<sup>6</sup>

El renovado interés por las instituciones ancla en dos causas fundamentales. Por un lado está la limitación de la Gran Teoría —sea ésta el conductismo, la estructural funcionalista o incluso el marxismo— para producir hipótesis viables ya que por lo general

---

<sup>5</sup>.- David Ricci, *The Tragedy of Political Science*, New Haven, Yale University Press, 1984, 335 pp.

<sup>6</sup>.- Son los casos, entre otros, de Reinhard Bendix, *Nation Building and Citizenship*, Berkeley, University of California Press, 1977, 449 pp.; S. N. Eisenstadt, *Essays on Comparative Institutions*, New York, Wiley, 1965; Michel Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963, 382 pp.; Seymour Martin Lipset y S. Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments*, New York, Free Press, 1967. En Europa el fenómeno fue

éstas son demasiado generales y con supuestos con escaso reflejo en la realidad. Y por otro, el colapso de la convicción sobre la inevitable convergencia de todos los países mediante los procesos de desarrollo económico y político. Este colapso ha sido más que evidente con lo que ha pasado en el otrora llamado Tercer Mundo en donde, más que convergencia, lo que se ha constatado es la acentuación de las diferencias entre los países. Diferencias que sólo pueden ser explicadas mediante un enfoque institucional y comparativo. De aquí los interesantes avances que han rendido algunos estudios ubicados en el institucionalismo histórico. Birbaum ha encontrado que las circunstancias históricas de cada país determinan la forma en que se estructura el poder.<sup>7</sup> Y Steinmo y Thelen han señalado que las instituciones influyen de manera determinante en cómo los diversos grupos (actores) definen sus intereses.<sup>8</sup> Pero ¿cuál es el mecanismo mediante el cual las instituciones influyen en esa determinación de intereses? Según Rothstein, las instituciones lo hacen proporcionando incentivos selectos para aquellos actores que contribuyen a los propósitos colectivos.<sup>9</sup> De esta manera ha quedado superada la limitación que se les presentó a los partidarios de las teorías de la selección racional, a saber: el supuesto del interés personal que aparentemente determinaba toda decisión debía llevar al individuo a negar la cooperación. En consecuencia, para entender tanto la estabilidad como las variaciones en los sistemas sociales o políticos resultan importantes y decisivas las instituciones, mucho más que las variables estructurales sociales o económicas. En este contexto, la política entendida como ingeniería institucional (o arquitectura constitucional, si se prefiere) ha recuperado la centralidad que otrora disfrutó y que había perdido a raíz de la revolución conductista y sus secuelas.

Pero el neoinstitucionalismo no es idéntico al viejo institucionalismo. Hay a mi modo de ver dos circunstancias que los hacen diferentes. El viejo institucionalismo, de un lado, estaba más estrechamente relacionado con el Derecho que con otras disciplinas

---

menos agudo, y al menos en las academias francesa e inglesa los estudios institucionales siguieron siendo importantes tanto en número como en influencia.

<sup>7</sup> .- Pierre Birnbaum, *States and Collective Action: The European Experience*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, 232 pp.

<sup>8</sup> .- Sven Steinmo y Kathleen Thelen "Historical institutionalism in comparative politics" en Steinmo, Thelen y Longstreth (eds.) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in a Comparative Perspective*, New York, Cambridge University Press, 1992, pp. 1-32.

sociales, tanto en Estados Unidos como en Europa. Para el viejo institucionalismo las instituciones eran única y exclusivamente aquellas definidas por los marcos constitucionales y legales. Para decirlo con otras palabras, el viejo institucionalismo era más formalista y menos sociológico. En cambio, el neoinstitucionalismo emerge fundamentalmente de la Economía y de la Historia Económica en particular. Si bien es una reacción a las limitaciones que padecían planteamientos teóricos existentes, no es su antítesis sino más bien su corrección. Ello es evidente en la adopción, por ejemplo, de las ideas implícitas en la Teoría de los Juegos o la aceptación del paradigma del Hombre Que Decide Racionalmente, si bien matizando los extremos más agudos e irreales del supuesto y dándole un papel importante a las instituciones en la determinación de los intereses personales, antesalas de las decisiones. Dicho en otra forma, el neoinstitucionalismo es un replanteamiento que busca superar el callejón sin salida en que quedó consignada la teoría de la selección racional.

En este contexto cabe preguntarse ¿qué son para esta corriente de pensamiento las instituciones? Hay entre los adherentes al neoinstitucionalismo tres consensos básicos al respecto. El primero sostiene que las instituciones son las “reglas del juego”; el segundo, que dichas reglas se dividen en formales e informales. El tercero, que dichas reglas regulan las acciones económicas o políticas, según el caso, de los actores que a su vez están integrados por grupos y organizaciones. Las reglas formales son leyes; las reglas informales son normas no formalizadas en leyes, pero que son generalmente aceptadas y pasan bajo los nombres de rutinas, costumbres, procedimientos, hábitos o estilos de decisión.<sup>10</sup>

Pero ¿qué son las instituciones políticas? ¿Sólo reglas formales? ¿O podemos incluir en ellas a cualquier tipo de conducta reiterada que influye en el proceso político? Hacer lo

---

<sup>9</sup> .- Bo Rothstein, “Political Institutions: An Overview” en Robert E. Goodin y Hans Dieter Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press, pp. 144.

<sup>10</sup> .- Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 152 pp. Del mismo autor, "Economic Performance Through Time" en *The American Economic Review*, 84:3 (June 1994) pp. 359-368. También James G. March y Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989, 227 pp.; F. W. Scharpf, “Decision rules, decision styles and policy choices”, *Journal of Theoretical Politics*, 1989:2, pp. 149-176 y Peter A. Hall, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford, Oxford University Press, 1986, 341 pp.

primero, incluir sólo reglas formales, equivaldría a quedarse corto ante la realidad, además de que esa era la opción del viejo institucionalismo. La ventaja de incluir hábitos o conductas reiteradas y aceptadas es que se incorpora buena parte de lo que guía la conducta personal, aunque a riesgo de llegar a construir un concepto muy diluído. De hecho este es el punto débil de algunos planteamientos, como el de North que equipara reglas informales con cultura.<sup>11</sup> Pero hay que convenir que de no incluir esos hábitos se dejaría demasiado fuera del análisis. Por ello Rothstein propone lo que él llama una tercera opción: incluir en las reglas informales lo que en administración pública llaman los “procedimientos de operación estándar”, entendiendo por ellos las reglas acordadas tácita o implícitamente por los actores, a fin de no tener que recurrir a megaconceptos tales como cultura.<sup>12</sup> Hay, pues, un consenso en el sentido de que las instituciones no se limitan únicamente a las incluidas en las constituciones y en las leyes secundarias, sino que van mucho más lejos en la medida que también hay reglas informales que regulan el juego político de los actores. Más adelante veremos la utilidad de esta inclusión.

El neoinstitucionalismo parte de dos cuestiones fundamentales. La primera, que el fenómeno político, por ejemplo la democracia, no puede ser explicado únicamente por variables sociales y económicas, sino fundamentalmente por variables institucionales. Y la segunda, que las externalidades son menos y de menor importancia que lo que señalan teorías anteriores, ya que los procesos internos de las instituciones —si bien algunas veces causados externamente— afectan decisivamente el flujo histórico.<sup>13</sup> Lo importante del replanteamiento es que las instituciones políticas pasan a tener un papel más autónomo en el análisis. Vuelven a ocupar una centralidad que habían perdido, ahora con importantes implicaciones. Ni las instituciones ni el Estado —arreglo este último de naturaleza institucional al fin al cabo— aparecen ya como simples imágenes en el espejo de las fuerzas sociales y económicas, sino como entidades con procesos propios que influyen en el devenir de la sociedad. Uno de los giros más importantes se dio en torno a las preferencias individuales. Para la teoría de la selección racional las preferencias son centrales a sus

---

<sup>11</sup> .- North, *Institutions... Op. cit.*, pp. 36-45.

<sup>12</sup> .- Rothstein, *Op. cit.*, pp.145-146.

<sup>13</sup> .- James G. March y Johan P. Olsen, “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *American Political Science Review*, 78:3 (September 1984), pp. 738-739.

intentos de explicación, pero ha sido incapaz de proporcionar idea alguna de cómo se integran esas preferencias individuales. En cambio, el neoinstitucionalismo insiste en que las preferencias en política se desarrollan al igual que en la vida, vía la combinación de educación, indoctrinación y experiencia. Y ninguno de estos medios es exógeno al sistema político.<sup>14</sup> Esta idea es de suma utilidad cuando se aplica históricamente. Para esta indagación sirvió, en combinación con conceptos provenientes de las teorías sobre élites, para diferenciar a las diversas generaciones de ingenieros constitucionales durante el siglo XIX en México.

El reto fundamental para construir el enfoque apropiado fue el de definir régimen político y sistema político y establecer una distinción básica entre ambos conceptos. De entrada, la diferenciación que hace el neoinstitucionalismo entre reglas formales e informales resultó de gran utilidad clarificadora. En efecto, ya bien establecida estaba la definición de régimen político entre juristas y filósofos del Derecho en el sentido que éste es sinónimo de la forma de gobierno que se contiene fundamentalmente en el arreglo constitucional. La forma de gobierno y las normas para su funcionamiento son el régimen político y, a su vez, el régimen político constituye la esencia de las reglas formales. Por otro lado, las reglas informales, aquellas tácita o implícitamente acordadas entre los actores políticos, integran lo que se ha conocido como sistema político. Se trata, a fin de cuentas, de una serie de reglas que determinan la forma de hacer las cosas, de conducir los procesos políticos, de lograr la estabilidad o regular el cambio político. En este sentido la conceptualización de sistema político difiere radicalmente de la que sostenía la teoría estructural funcionalista: no es ya una "caja negra", sino de una entidad cuyos rasgos específicos pueden delinearse siguiendo las pautas de los acuerdos políticos entre los actores. En 1982, Luis Aguilar Villanueva establecía claramente esta distinción en los siguientes términos:

---

<sup>14</sup> .- March and Olsen, "*The New...*" *Op. cit.*, p. 739.



...régimen denotará la juridificación normativa universal de las relaciones sociales de poder históricamente existentes [...] mientras que sistema denotará a las mismas relaciones de poder existentes y actuantes realmente en la sociedad...<sup>15</sup>

Ahora bien, cabe sólo una aclaración muy pertinente. No hay que identificar reglas formales con legalidad y reglas informales con ilegalidad. Como se desprende de los razonamientos expuestos, reglas formales e informales, en nuestro caso régimen y sistema políticos, se complementan y se ubican en el terreno legal. Las primeras porque están consignadas explícitamente en el orden constitucional; las segundas porque operan en el terreno delimitado por el principio, también jurídico, de que lo que no está ordenado ni prohibido está permitido. El régimen proporciona el marco general para la concreción y operación de las reglas informales propias del sistema político. Las reglas informales del sistema político se establecen y desarrollan en algún momento histórico para encauzar la acción de los actores políticos y sus expectativas. El fin último de la combinatoria de ambos tipos de reglas es darle estabilidad y predicibilidad a todo el ámbito político. ¿Que el régimen puede cambiar? Claro está. En México estuvieron vigentes cuatro constituciones y dos de ellas implicaron cambio de régimen: las Siete Leyes que instauran la república unitaria y la Constitución de 1857 que regresó a la república federal. ¿Que el sistema político puede cambiar también? Cierto. El primer sistema político realmente operativo fue montado por Porfirio Díaz; los gobiernos posrevolucionarios le impusieron tales cambios que a fin de cuentas apenas resultó reconocible respecto al modelo original. Sin embargo entre uno y otro hay más continuidades que discontinuidades. Ya se verán en el capítulo séptimo.

Estas ideas, esta distinción entre régimen y sistema, reglas formales e informales, son pues las que presidieron la conducción de la indagación y se reflejan en el texto de esta tesis. De hecho, constituyen la espina dorsal de la misma. El lector encontrará también definiciones operativas de conceptos subsidiarios, tales como la de actor político y la de formas típicas de acción política, a lo largo del texto. Se hizo así porque lo exigían las implicaciones del enfoque adoptado. Buena parte de este trabajo se basa en las

---

<sup>15</sup> .- Luis F. Aguilar Villanueva, "Estado, régimen y sistema político. (Notas para una discusión sobre la crisis del Welfare State), en *Teoría y política de América Latina*, México, Centro de Investigación y Docencias Económicas, [s.f], pp. 205-219.

investigaciones llevadas a cabo por historiadores constitucionales y/o aquellos que exploraron las filiaciones de las ideas políticas del México decimonónico.<sup>16</sup> Con justicia podemos ubicar a estos autores dentro de la corriente del viejo institucionalismo, en este caso al modo mexicano, cuyas investigaciones en mucho colaboraron para tener ahora un conocimiento más acabado de las formas y medios por los cuales llegaron a establecerse las reglas formales que determinaron el régimen político. Sin embargo, sus estudios padecen de un defecto: haber favorecido la visión ideológica liberal y haber ignorado las que se les opusieron. Por ello, para averiguar cuestiones relativas a la evolución de las ideas centralistas, por ejemplo, obligó a buscar tesis y razones en la folletería de la época.

La historiografía sobre la época es abundante. Como fuentes secundarias fueron de gran valor en el desahogo de esta investigación. En general, esa historiografía podemos dividirla en dos grandes campos: la tradicional y la revisionista. La primera, como se sabe, puso el énfasis en la historia de hechos; la segunda ha venido revisando muchas de las conclusiones de la primera echando mano a novedosos conceptos que se han desarrollado en los últimos veinte años. Hay, en particular, una corriente que utiliza la contraposición tradición/modernidad para sus afanes revisionistas, en particular en lo que se refiere al análisis de las instituciones y la evolución de las ideas.<sup>17</sup> Aquí el problema reside en que las definiciones de tradición y de modernidad son vagas y al plantearlas como una antítesis explicativa dejan fuera otro tipo de explicaciones. ¿Qué tan tradicionales son las relaciones clientelares propias del caciquismo posindependencia comparadas con las solidaridades

---

<sup>16</sup> .- Entre otros: Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1968, 246 pp.; Jesús Reyes Heróles, *El Liberalismo Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, t. I, II y III, 460, 506 y 728 pp.; Alfonso Noriega, *El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*, México, Unam- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1972, 2 t., 536 pp. en numeración corrida; Santiago Oñate, , “El Acta de Reformas de 1947”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Historia constitucional*, t. III, México, LII Legislatura-Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, pp. 117-150; Jorge F Gaxiola, “Los tres proyectos de Constitución de 1842” en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Historia constitucional*, t. III, México, LII Legislatura-Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, pp. 65-114.

<sup>17</sup> .- Entre otros: Francois-Xavier Guerra, *Modernidad e independencias. Ensayo sobre las revoluciones hispánicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, 401 pp.; Marcello Carmagnani (coord.), *Para una historia de América III. Los nudos (2)*, México, El Colegio de México- Fideicomiso Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica, 1999, 516 pp.; Alicia Hernández Chávez, , *La tradición republicana del buen gobierno*, México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica, 1993, 244 pp.

corporativas propias de la Colonia? ¿Qué tan tradicionales o modernas son las relaciones clientelares de un hombre fuerte local o regional comparadas con las relaciones clientelares de una cúpula de sindicato o partido político contemporáneo? Tales cuestiones han tratado de explicarlas como "sobrevivencias" en el flujo histórico de las instituciones, pero aún así el lector queda insatisfecho porque las razones quedan remitidas a conceptos vagos e imprecisos: la tradición, la modernidad. Por otro lado, estas herramientas se antojan importadas vía las teorías del desarrollo político, vigentes en los años sesenta del siglo XX, que distinguían entre sistemas políticos avanzados y atrasados, y una convergencia de ambos a un estadio idílico (y estable) de desarrollo político. De todo ello lo único que quedó claro fue que en tanto la modernización propende a la inestabilidad, la modernidad se la supone estable.<sup>18</sup> Sin embargo, fuera de esta objeción, esa corriente historiográfica ha aportado importantes hallazgos empíricos dignos de tomarse en cuenta.

Una última palabra, ahora sobre otras fuentes. Fuentes primordiales de este trabajo fueron las actas y crónicas periodísticas parlamentarias. El hecho mismo de ser actas y crónicas, y no transcripciones *verbatim* de las sesiones, resultó ser una limitación seria para abordar la discusión de las ideas y para analizar los cambios de temperamento y de posturas en el seno de los diversos congresos constituyentes y ordinarios. Sin embargo, estas fuentes, al igual que otras, se prestaron espléndidamente para intentar un poco de cliometría. El lector encontrará los resultados en los cuadros incorporados al texto, así como también en la mayor parte de los apéndices que se acompañan.

Conclusión central del presente trabajo es la siguiente: la historia política del México de la primera parte del siglo XIX puede ser explicada por el afán de centrar el logro de la felicidad de la nación en el diseño de la forma óptima de gobierno (régimen). Tal

---

<sup>18</sup> - No es el caso entrar aquí en el debate sobre las implicaciones de la modernización (un proceso eminentemente económico con consecuencias políticas y sociales profundas), la modernidad (un estadio ideal al cual, supuestamente, propende la modernización) y el modernismo (una actitud estética ante las posibilidades del espíritu en general y del individuo en la modernización y la modernidad). Un discurso de esta naturaleza rebasaría con mucho las pretensiones de este estudio. Mi argumento es más sencillo: son de tan grandes alcances estos conceptos que al aplicarlos a las cuestiones relativas a la evolución institucional política, dejan más preguntas que respuestas. Estoy, sin embargo, consciente de la importancia que tienen los conceptos mencionados en diversas corrientes filosóficas sobre el devenir y destino de la Humanidad. Una

actitud el pensamiento y la acción de la primera generación política de la postindependencia. Se trata de un imaginario fuertemente influido por la Ilustración, para la cual no había problema natural, humano o social capaz de resistirse a la Razón. En materia de sistematización política, como se decía en la época, tal convicción se reflejaba en la intención de formular el mejor documento constitutivo. Durante los primeros cincuenta años de vida independiente, periodo en el cual domina esa primera generación de la clase política, no aparece la idea de la necesidad de establecer reglas informales para la operación política, típica de la integración de un sistema político. En tal virtud, los primeros tres capítulos se dedican a explorar estos temas y están organizados en torno a los tres cuestiones centrales que obsesionaron a los ingenieros constitucionales de aquellos tiempos, a saber: la división de poderes, el equilibrio de poderes y el federalismo. El reconocimiento de la necesidad de crear un sistema político llega al cerrarse la séptima década de ese siglo, inmediatamente después de la restauración de la República. El capítulo cuarto es una especie de transición del tipo de argumentación constitucional a otra diferente, la histórico política centrada en la confección y evolución del sistema político, cuyo desarrollo corresponde a los capítulos cinco y seis. El último capítulo explora las razones de la crisis del sistema político Porfiriano y los cambios y adecuaciones que le imprimieron los primeros gobiernos posrevolucionarios.

La investigación y escritura de cualquier trabajo en nuestras disciplinas es imposible sin el concurso de muchas personas. No hay obras individuales; de cierta manera todas son colectivas. Ante todo quiero dejar testimonio de mi agradecimiento a Carlos Elizondo Mayer-Serra, Director del Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, que me llevó a laborar a la institución y renovó mi contratación aun más allá del tiempo previsto para la conclusión de este estudio. Un poco tarde, cumplo con el cometido. A Judit Bokser, Directora de la División de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, mi reconocimiento por su apoyo y aliento en todo el proceso que condujo, finalmente, a cumplir con todos los requisitos del programa de doctorado. A mi amigo Carlos Sirvent, presidente del Comité Tutorial, quedo en deuda por muchos conceptos, pero sobre todo por haber formulado las preguntas fundamentales que sirvieron para orientar

adecuadamente la indagación cuando ésta, como a veces sucede, había tomado un atajo hacia un callejón sin salida. A mis amigos y colegas David Torres, Jean Meyer y Juan José Saldaña, agradezco el tiempo y empeño que dedicaron a la lectura de las diversas versiones del manuscrito y sus sugerencias que sirvieron para omitir exageraciones y completar insuficiencias. De mis colegas en la División de Historia del CIDE, agradezco a Clara García su paciencia al explicarme cuál era el sistema político de la Colonia, y a Antonio Annino sus esclarecedoras informaciones sobre la operación del liberalismo mexicano en el siglo XIX. Sin esas lecturas de dos maduros historiadores, la argumentación central de este estudio no hubiera sido inteligible. Lectores externos hubo pocos, pero de ellos quiero mencionar particularmente a Blanca Torres de El Colegio de México, que con el profesionalismo que siempre la ha caracterizado, leyó y expurgó de errores y desaciertos buena parte de este estudio. A Carlos Cordourier y a Lizeth Galván mi reconocimiento por el empeño y entusiasmo con que me asistieron en la investigación: sus pequeños descubrimientos resultaron ser grandes hallazgos. Y a todos los autores que ya no están con nosotros, aquellos que escribieron en siglos anteriores o más recientemente, gracias por sus visiones e intuiciones. Y reconocidas las deudas, resta por decir lo último: la responsabilidad de lo aquí queda escrito es única y exclusiva del autor.

Coyoacán, enero de 2003.

# Capítulo I

## La división de poderes en México

Una de las grandes locuras de nuestros tiempos es la de indagar cuál es teóricamente el gobierno más conveniente a la naturaleza humana, y querer imponerle después a todas las naciones.  
José María Luis Mora, *El Observador*, 12 de mayo de 1830.

Cuando de instituciones políticas se trata no puede evadirse el tema: en el centro de atención es preciso colocar a los tres poderes clásicos en que se ejerce la soberanía nacional. La división de poderes legislativo, ejecutivo y judicial originalmente fue pensada como la mejor forma de evitar el despotismo, suponiendo que de sus relaciones y mutua interacción surgiera un régimen capaz de garantizar a los gobernados un ejercicio de poder a la vez estable, contenido y civilizado. Al respecto, en el tránsito del siglo XVIII al XIX se perfilaron dos tradiciones jurídicas del mundo Occidental que se empeñaron, con altibajos, en poner en práctica las enseñanzas de Montesquieu. Una, la anglosajona que en tierras estadounidense estableció un régimen con división de poderes y articulación federal; otra, la romano- canónica de los mal llamados países latinos, que en tierras iberoamericanas establecieron la división de poderes en versiones centrales o federales.

A manera de introducción conviene decir desde ahora que el tópico central de este capítulo es el tema de la soberanía, tanto en España para lo que pasa entre 1808 y 1812, como para México a partir de 1821 cuando se independiza de la Metrópoli. La naturaleza de la soberanía, su origen en la sociedad perfecta, su transferibilidad o intransferibilidad, así como el tema del mandato de los diputados constituyentes, son cuestiones fundamentales que van a determinar la división de poderes y las luchas que en nivel de la definición constitucional de la nación mexicana se van a presentar entre 1822 y 1857. La división de poderes y su relación, particularmente entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, los intentos de predominio de uno sobre otro, están permeados en México por las diversas interpretaciones que se dan al inasible concepto de la soberanía. En relación con lo anterior, no menos importante es la cuestión de cómo limitar al poder ejecutivo tanto en

España como en México independiente. En el presente capítulo se sostiene la tesis de que en la primera mitad del siglo XIX, más que las ideas de los autores modernos europeos para la integración operativa del poder, en México resulta más importante la tradición jurídica hispánica y las relaciones entre los dos poderes activos, ejecutivo y legislativo que se van dando a lo largo de los diversos intentos de definición constitucional hasta mediados de la centuria.

### ***La tradición***

El siglo XIX mexicano es un siglo de abogados. No obstante su relativa escasez, la crisis del mundo hispánico de 1808 los convirtió repentinamente de litigantes en políticos y legisladores.<sup>1</sup> La necesidad imperiosa de definir las bases de un Estado nuevo, hizo de ellos personajes imprescindibles para componer constituciones y legislación. Como hombres que tenían fe en el Derecho, se vieron inducidos a terrenos novedosos y seductores. Sin embargo, al menos para la generación que le toca actuar en la primera mitad del siglo, su mentalidad estaba anclada todavía en los tiempos coloniales. Muchas de las ambigüedades de la sociedad fluctuante, como la llamara Jesús Reyes Heróles, se deben a las características de la formación jurídica de estos primeros ingenieros constitucionales.

Los estudios sobre el desarrollo constitucional de México han hecho énfasis sobre todo en la recepción de las ideas, con lo cual se ha pretendido ubicar la influencia que diversos pensadores políticos modernos, notablemente europeos, ejercieron en los varipintos intentos de definición constitucional. Sin negar la importancia que esos pensadores pudieron haber tenido, es un hecho que el enfoque mismo ha puesto en segundo plano un aspecto por demás importante, a saber: el peso que desde el principio ejerce en nuestro suelo la herencia jurídica y política hispánica, que opera en estas tierras vía los juristas formados en la tradición romano- canónica que desempeñaron papeles protagónicos

---

<sup>1</sup>.- Según informe del Ilustre Colegio de Abogados de Nueva España al Consejo de Indias del 5 de septiembre de 1805, había en el Virreinato un total de 386 licenciados, de los cuales 210 ejerciendo práctica activa. Hans W. Bade, "Número de abogados y escribanos en la Nueva España, la provincia de Texas y la Luisiana", en José Luis Soberanes Fernández (coordinador), *Memoria del III Congreso de Historia del Derecho Mexicano (1983)*, México, Unam, 1984, pp. 119-123.

tanto en la elaboración de la Constitución de Cádiz como en las primeras constituciones mexicanas. Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, Constant, Sismondi, Burke y otros son a los que regularmente se ha acudido para determinar su influencia, tratando de rastrear su presencia sea por los papeles de la Inquisición, sea en los discursos u obras de los mexicanos.<sup>2</sup> También se ha traído a la palestra el “espíritu del siglo”, esa suerte de mentalidad cuyos orígenes remontan a la Ilustración y se prolonga hasta el primer tercio del siglo XIX, en el cual se inscribe naturalmente la Revolución francesa y sus efectos en la mentalidad de aquellos tiempos; ese periodo en “que se bifurca el pensamiento y se definen las tendencias típicas.”<sup>3</sup> Sin negar tampoco esas influencias, que las hubo, es preciso matizarlas, porque ambas operan de manera distinta en México, según las generaciones de políticos que componen las diversas cartas constitucionales.

Al menos en lo que toca a la generación que participa en los intentos de diseño constitucional que van de la Constitución de Cádiz al Acta de 1847, incluyendo las Siete Leyes y las Bases Orgánicas, dominan los juristas y los canónigos formados en la tradición jurídica hispánica e influidos, vía España, por las ideas de la Ilustración. Determinados por la política de notables que empieza a desarrollarse en ciudades y provincias a partir de la introducción de las elecciones en 1808 en la Nueva España, a esta primera generación liberal le va a resultar natural apearse en sus tareas constitucionales a las tradiciones en que se formaron. En su abrumadora mayoría pertenecen, ideológicamente hablando, al liberalismo ilustrado tal y como se había manifestado por primera vez entre los constituyentes de Cádiz. Tres son pues las influencias decisivas: la concepción tomista de la sociedad política y la soberanía; el Derecho Patrio o Derecho Positivo Hispánico, y las tradiciones parlamentarias que se establecen con las Cortes Constituyentes de Cádiz. La consecuencia concreta más importante de esas influencias en los primeros ingenieros constitucionales mexicanos sería el soberanismo legislativo. Y de la mano de ese

---

<sup>2</sup> .- Destacan, entre muchos otros, los de Monelisa Lina Pérez Marchand, *Dos etapas ideológicas del siglo XVIII en México a través de los papeles de la Inquisición*, México, El Colegio de México, 1945 y Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*, Fondo de Cultura Económica, 1988, t. I, II y III, 460, 506 y 460 pp.

<sup>3</sup> .- En su estudio sobre el pensamiento conservador mexicano, Alfonso Noriega caracteriza el “espíritu del siglo” como la confluencia de dos pensamientos esenciales: por una parte, la entrega total a la idea de progreso, por otra la creencia en la unidad del género humano y en su capacidad para ser educado uniformemente, tanto en lo social como en lo político. Alfonso Noriega, *El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*, México, Unam- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1972, tomo II, p. 273.



soberanismo vendría el diseño de un poder ejecutivo sumamente débil y un poder legislativo fuerte, tendencia constitucional que marcaría la vida política mexicana hasta los años ochenta del siglo XIX. Pero vayamos por partes y veamos esas confluencias con un poco de mayor detalle.

La tradición jurídica en la que fueron educados los juristas legisladores estaba constituida por el estudio del derecho romano, la neoescolástica española, y las influencias del humanismo jurídico y el iusracionalismo europeos, todo bajo el influjo general de la Ilustración. La exploración de inventarios de bibliotecas de colegios, universidades, obispos, de canónigos y abogados de la Nueva España, han puesto de manifiesto la integración de una sólida cultura jurídica novohispana basada en esas tradiciones.<sup>4</sup> Bien vista es una tradición política y jurídica que arraiga en el pensamiento medieval, principalmente en la filosofía tomista, en la que destacan en lo que a pensamiento político se refiere, las ideas del *pactum societatis* que constituye la sociedad perfecta, y el *pactum subjectionis* que transfiere la soberanía de la sociedad al monarca. De acuerdo a ese imaginario surge una monarquía acotada por una soberanía que el pueblo nunca pierde, pues bajo ciertas circunstancias puede reivindicarla. El punto no era intrascendente, ya que fue exactamente lo que se arguyó cuando la Regencia, en virtud de la *vacatio regis* provocada por la intervención napoleónica en España, convoca a las Cortes Constituyentes en Cádiz para producir la primera constitución del mundo hispánico. Para nosotros es importante esta tradición porque nos separa de la tradición anglosajona, en particular de la estadounidense, y nos ubica en la dimensión de todos los vicios y virtudes del pensamiento histórico constitucional hispánico.

La enseñanza del Derecho en Nueva España no fue vehículo privilegiado para la introducción de novedades, excepto en lo que se refiere a los tardíos intentos de incorporación a esa formación de lo que se dio en llamar el *Derecho Patrio*. Cuando se establece el virreinato de la Nueva España, el derecho romano, base fundamental del

---

<sup>4</sup>.- La transmisión de las tradiciones jurídicas, según Barrientos Grandon, se realiza en la Nueva España por tres vías: la oficial, las universidades y la práctica forense. Ninguna de las tres es un medio eficaz para incorporar las nuevas ideas políticas que ya reinaban en la Europa más adelantada del siglo XVIII. Javier Barrientos Grandon, *La cultura jurídica en la Nueva España*, México, Unam- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, *passim*.

derecho hispánico durante siglos, había ya pasado a un rango de derecho subsidiario en la práctica jurídica del foro; durante los años coloniales es patente el predominio creciente del derecho dictado por la Corona. Sin embargo el Derecho Romano siguió como base de la formación académica de abogados y canonistas, y así habría de continuar durante casi toda la época colonial. Hasta mediados del siglo XVIII el aprendizaje del Derecho Patrio estuvo recluso a la práctica forense, pues son los litigantes y los funcionarios coloniales encargados de la justicia quienes lo manejan. La enseñanza del Derecho en la Universidad de México, los colegios y seminarios se limitó durante mucho tiempo al estudio del Derecho Romano a la manera antigua, siguiendo las glosas de Arnaldo Vinnio, el comentarista clásico e ignorando las glosas de juristas españoles.

En pleno reinado de Carlos III (1759-1788), A la Real y Pontificia Universidad de México se la consideraba una curiosa supervivencia medieval pues, predominaban los programas docentes al amparo de la teología como la reina de las disciplinas, el Derecho Romano como la materia jurídica y la escolástica como método de exposición y de estudio. Las cosas cambiarán un poco en la segunda mitad del siglo XVIII, sobre todo a través de materias complementarias que introducen un principio de evolución de los estudios.<sup>5</sup> Ya bien entrado el siglo XVIII, al influjo de la reorganización borbónica de la administración, es cuando el Derecho Patrio va a encontrar un limitado acomodo en la curricula universitaria.<sup>6</sup> Primeros indicios de los intentos de “nacionalización” de la enseñanza del Derecho, son los esfuerzos del virrey para obligar, en octubre de 1786, al claustro de la Real y Pontificia Universidad de México para que suscriba 50 ejemplares de la Instituta Civil Hispano-Indiana de Santiago Magro y Zurita y Eusebio Ventura Beleña, dos autores

---

<sup>5</sup> .- Luis Weckmann, *La herencia medieval de México*, México, El Colegio de México, 1984, vol. II, pp. 600 y ss.

<sup>6</sup> .- Que la enseñanza del Derecho se encontraba disorde con el paso de los tiempos, lo demuestran fehacientemente los argumentos de la *Gaceta de México* (10 de octubre de 1786). Tras recordar que era deseo de los monarcas “promover se estudie la Jurisprudencia de modo que sus Profesores, aun desde los principios, se instruyan, no solamente del Derecho Civil o Romano, sino también del Real” se lamentaba que se hubiera conseguido tan poco de tan útil pensamiento “porque arraigada en las universidades de España e Indias la antigua costumbre de enseñarse comunmente los elementos de Derecho Civil recopilado en la Instituta de Justiniano por su comentador Arnaldo Vinnio, que como autor extranjero nada toca de nuestro Derecho Español [y] hace después más difícil aprender separadamente los de la Patria...” Y exhortaba a que este tipo de enseñanza se llevara a cabo con libro de “Autor Regnícola que, mereciendo igual aceptación a la de Vinnio respecto del Derecho Civil, comentase también al Patrio en sus oportunos textos de la Instituta.” Citado por Jaime Arrenal Fenochio, “Elucidationes, un libro jurídico mexicano del siglo XVIII”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Año 3, número 3 (1979), pp. 425 y 462.

españoles; sin embargo, el propio claustro, tres años después, habría de declarar que no era obligatoria la lectura de dicha obra.<sup>7</sup>

En la Real y Literaria Universidad de Guadalajara, en cambio, la nacionalización en la enseñanza del Derecho es mucho más exitosa; establecida en 1791 se dejó consignado de modo categórico en su constitución LIX que los catedráticos de Derecho Eclesiástico y de las Instituciones deberían advertir a sus discípulos “en viva voz lo que dispone el Derecho Real de Castilla y Municipal de Indias, y las Reales Cédulas sobre la materia que les explicarán ....”<sup>8</sup> De los autores recomendados en las constituciones de esta segunda y tardía universidad novohispana, muy al tono de lo que ya se hacía en las universidades peninsulares, se deriva, que se privilegiaron a autores iusracionalistas.<sup>9</sup> Algo similar sucedió a los colegios y seminarios durante la segunda mitad del siglo XVIII, particularmente en Puebla y Valladolid (Michoacán), que van logrando paulatinamente licencias del monarca para establecer cátedras de Leyes y Cánones, licencias que también autorizaban a sus discípulos para obtener grados mayores y menores en las universidades de México y de Guadalajara.<sup>10</sup> En todos ellos se impusieron los textos de comentaristas españoles a las famosas Institutas de Justiniano, ampliando la recepción del Derecho Patrio vía las aulas.

Como se sabe, la Ilustración fue un movimiento de ideas que se originó en Inglaterra y Francia. Movidos por la filosofía cartesiana y los descubrimientos científicos, los Ilustrados pusieron en primer plano a la razón humana, desplazando así la interpretación teológica del mundo, para entender tanto la realidad del mundo físico como a la sociedad

---

<sup>7</sup> .- Hay que decir que a Beleña lo encontramos hacia 1788 como Oidor de la Real Audiencia de México, plenamente instalado en el espíritu ilustrado y reformador de los Borbones, opinando muy favorablemente en un largo curso sobre la Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de Nueva España de 1786 y proponiendo “alguna variación en los Artículos de la novísima Real Ordenanza”, parte de la cual fue aceptada en 1803. Véase Alberto María Carreño, *Efemérides de la Real y Pontificia Universidad de México según sus libros de claustros*, México, Unam, 1963, vol. II, pp. 738-739 y 751 y Ricardo Rees Jones, “Introducción” a *Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de Nueva España, 1786*, México, Unam, 1984, pp. XXXI-LII.

<sup>8</sup> .- José Luis Razo Zaragoza y Cortés, *Crónica de la Real y Literaria Universidad de Guadalajara y sus primitivas constituciones*, México, Universidad de Guadalajara- Instituto Jalisciense de Antropología e Historia, 1980, p. 53.

<sup>9</sup> .- Barrientos Grandon, *Op. cit.*, p. 135.

<sup>10</sup> .- *Ibid.*, pp. 135-139.

de los hombres y su organización. Fue el salto de la idea de la salvación trascendente a la de perfección humana aquí y ahora. Su corolario, la noción de eterno progreso, vino luego a desplazar la escatología cristiana. Para el Ilustrado no había problema de organización social, económica o política que se resistiera a la Razón, así con mayúscula. En el terreno político, los Ilustrados proponían la concentración de poder para hacer al Estado nacional el motor del progreso y la fuente de la felicidad terrenal. De aquí los gruesos tratados que se escribieron para organizar nacionalmente al Estado. Según esos tratados, el déspota ilustrado debía aplicar la Razón a la economía, la administración y la educación, para convertirlas en medios eficaces para lograr el cambio de las mentalidades. Sin embargo, al transponer los Pirineos, las ideas ilustradas que viajaban en el equipaje y la cabeza del primer Borbón, se van a transformar. España, nos dice Segovia, no se entregó incondicionalmente al brillo de las Luces debido a las experiencias de la Reconquista y la Contrareforma y al recuerdo de la floreciente época del siglo XVI.<sup>11</sup> Se puede decir que se aceptaron los métodos, no tanto el *espíritu* de la Ilustración. A diferencia de otros países europeos, la Ilustración en España resultó ser más estatista que humanista, más racionalista que científica. Se da no para investigar verdades, sino para racionalizar y centralizar el poder.

Las reformas borbónicas no se limitaron a los aspectos económico y administrativo mediante la reorganización de los territorios en intendencias; se intentó también una reforma integral de la educación, que en buena medida sería prolongada y ampliada por los primeros gobiernos del México independiente.<sup>12</sup> Relativamente exitosa en el nivel elemental, en el superior se topó, en cambio, con obstáculos y dificultades. Sobre la enseñanza tradicional del Derecho se superpusieron las influencias tradicionales a las ideas ilustradas en los abogados y juristas que habrán de cumplir un papel importante en las asambleas constituyentes de la primera mitad del siglo XIX mexicano. Estos constituyentes letrados se van a desempeñar en un contexto de ideas que mucho conserva de la escolástica medieval y el Derecho Romano, pero que tiene ya incorporados de una u otra forma

---

<sup>11</sup> .- Rafael Segovia, *Tres salvaciones del siglo XVIII español*, Xalapa, Universidad Veracruzana, 1960, pp. 67-75.

<sup>12</sup> .- Para los efectos de la reforma en educación elemental, cf. Dorothy Tanck Estrada, *La educación ilustrada (1786-1836)*, México, El Colegio de México, 1977, *passim*.

elementos de lo que podríamos llamar el Derecho Positivo Nacional, entendiendo por nacional todas aquellas disposiciones dictadas por la Corona para la Metrópoli y sus colonias. Eso que en la época llamaban el Derecho Patrio es, en efecto, un derecho público que atañe al diseño de las instituciones de la Nueva España, mismas que en la segunda mitad del siglo XVIII empiezan a cambiar su perfil drásticamente bajo el influjo de la Ilustración matizado al modo hispánico.<sup>13</sup> Los constituyentes también tendrán sus lecturas de filosofía política ilustrada, de Cayetano Filangieri a Charles-Louis de Montesquieu. En consecuencia, las de la primera generación liberal van a ser mentes entrenadas a pensar, a la vez, con principios viejos y nuevos, que basculan penosamente entre lo probado y lo novedoso. A través de este substrato mental, las ideas de los autores políticos modernos se filtran y se matizan, al igual que en su momento las Luces de la Ilustración en España, dando lugar a ese peculiar liberalismo ilustrado de raigambre español. Por ello, cuando se aplican nociones dicotómicas a la primera mitad del siglo XIX mexicano, la realidad histórica elude las clasificaciones. Aquella de José María Luis Mora del partido del retroceso y partido del progreso, pudo ser un arma retórica eficaz para el combate político del momento, pero está lejos de reflejar la realidad de los espíritus, pues las ideas viejas y nuevas se mezclan en las mentes de todos nuestros primeros diputados, especialmente en aquellos con formación legal, haciendo fluidos y cambiantes los argumentos, las posturas y las votaciones. Si los juzgamos con las nociones que ahora tenemos sobre el liberalismo y el conservadurismo, se yerra lamentablemente el camino pues en el mejor de los casos aquellos hombres aparecerían como despistados y en el peor como neuróticos inestables. Pero no es así, ya que la vida parlamentaria de la primera mitad del siglo XIX estuvo dominada por una generación cuya mentalidad dudaba entre el prestigio de lo viejo y la esperanza de lo nuevo, lo cual determinó la fluidez de las alianzas y las posturas cambiantes.

---

<sup>13</sup>.- Un libro ya clásico en donde puede seguirse la aplicación del Derecho Patrio a la conformación institucional de las Indias en general es J.M. Ots Capdequí, *El estado español en las Indias*, México, Fondo de Cultura Económica, 1941, 200 pp.

### *Legisladores, congresos constituyentes y legislaturas*

Está por hacerse la prosopografía de los legisladores mexicanos; quizá no se ha intentado por la escasez de información para la gran mayoría de los que no accedieron a la fama pública por su silencio en los debates. Sin embargo, sí escucharon y se conmovieron con los argumentos de los diputados activos que dieron lustre y contenido a las discusiones constitucionales. Como bien se sabe, los trabajos parlamentarios son obras de minorías, y el sistema de comisiones ha acendrado el método de trabajo de unos cuantos. ¿Qué podemos sacar en claro de lo que hasta ahora se sabe de la actividad legislativa durante la primera mitad del siglo XIX?

Ante todo destaca la intensidad de la actividad parlamentaria. Entre 1810 y 1857 hubo 26 asambleas con funciones legislativas, de las cuales ocho son propiamente constitucionales.<sup>14</sup> Es decir, que un tercio de las asambleas se hayan dedicado a “constituir a la nación”, pone de manifiesto la nota predominante durante el periodo: los diferendos fundamentales son sobre la forma de gobierno. Por otro lado, que se convoque a una asamblea casi cada dos años en promedio ni siquiera es signo de inestabilidad en este poder, pues corresponde a la práctica de la época: elegir asambleas legislativas bianualmente. Estas asambleas son 1) Cortes Constituyentes de Cádiz 1810-1812, 2) Cortes españolas 1813-1822, 1820-1822, 3) Congreso de Chilpancingo, 1814, 4) Junta Provisional Gubernativa 1821, 5) Congreso constituyente de 1822, 6) Junta Nacional Instituyente, 1822-1823, 7) Congreso constituyente, 1824, 8) Legislatura ordinaria, 1825-1826, 9) Legislatura ordinaria 1827-1828, 10) Legislatura ordinaria, 1829-1830, 11) Legislatura ordinaria, 1831-1832, 12) Legislatura ordinaria, 1833-1834, 13) Congreso ordinario y constituyente, 1835-1836, 14) Legislatura ordinaria, 1837-1838, 15) Legislatura ordinaria, 1839-1840, 16) Congreso de 1841, 17) Junta de los Representantes de los Departamentos, 1841, 18) Congreso constituyente de 1842, 19) Asamblea de Notables,

---

<sup>14</sup> .- Seguimos aquí el espléndido trabajo de Cecilia Noriega Elío, “Los grupos parlamentarios en los congresos mexicanos, 1810 y 1857” en Beatriz Rojas (coordinadora), *El poder y el dinero. Grupos y regiones mexicanos en el siglo XIX*, México, Instituto Mora, 1994, pp. 120-151.

1843, 20) Legislatura ordinaria, 1844-1845, 21) Congreso Extraordinario, 1846, 22) Congreso constituyente, 1846-1847, 23) Legislatura ordinaria, 1848-1849, 24) Legislatura ordinaria, 1850-1851, 25) Legislatura ordinaria, 1852-1853, 26) Congreso constituyente, 1856-1857.<sup>15</sup>

En el trasfondo de una aparente inestabilidad legislativa hay varios datos que la desmienten. Entre 1821 y 1857 hubo 23 congresos y 52 ejecutivos, si contamos los dos periodos de Iturbide, primero como regente y después como emperador. Es decir, el número de asambleas es menos de la mitad que el de ejecutivos. A aquellos que quieren caracterizar la primera mitad del siglo XIX como época de caudillos y caciques para denostar indirectamente el presidencialismo del XX, suponiéndole al país una vocación carlyliana por los héroes y los grandes hombres como una herencia casi genética, hay que decir que los números los contradicen.<sup>16</sup> La primera mitad del siglo XIX mexicano no fue presidencialista, pues los parlamentos denotan mayor estabilidad y, sobre todo, continuidad, para no hablar de predominio sobre el ejecutivo. Todo ello se constata también por los periodos en que los parlamentos sesionan ininterrumpidamente, a saber: de diciembre de 1832 a abril de 1833, de mayo de 1834 a enero de 1835, de septiembre de 1841 a junio de 1842, de diciembre de 1845 a junio de 1846, de agosto de 1846 a diciembre de 1846, de noviembre de 1847 a mayo de 1848, de abril de 1853 a agosto de 1855, y de febrero de 1856 a febrero de 1857. En otras palabras, en 36 años sólo en poco más de cinco años no hubo congreso, y la mayor parte corresponden a la dictadura de Santa Anna. Del total de congresos de la época, como ya se dijo, ocho fueron constituyentes, los cuales produjeron seis constituciones todas ellas vigentes, incluida la definitiva para el resto del siglo XIX, la de 1857, que llevó un año completo elaborarla. En cuanto al régimen o tipo de gobierno es

---

<sup>15</sup> .- Esta clasificación sigue en lo fundamental la presentada por Noriega Elío en *Op. cit.*, p. 140; difiere de ella en que se separan las Cortes Constituyentes de Cádiz de las cortes ordinarias española posteriores, y en que no se incluyen los consejos de gobierno de 1825 y 1853. Si bien estos últimos pudieron tener facultades legislativas, no corresponden en estricto sentido a la función representativa, propia de los congresos y legislaturas.

<sup>16</sup> .- Cf. Enrique Krauze, *Siglo de caudillos. Biografía política de México (1810-1910)*, México, Tusquets Editores, 1994, *passim*.

notable resaltar que del total de congresos, cuatro estuvieron ligados a la monarquía o intentos de monarquía, trece a la república federal y seis a la república centralista.<sup>17</sup>

¿Qué se puede deducir de estos datos escuetos? Primero, que el problema central en la primera mitad del siglo XIX es el constituir la nación vía un documento único y escrito, por lo cual arraiga profundamente en la sociedad y en la elite política la necesidad de los congresos constituyentes. En cuanto al tipo de documento constitucional, las referencias remotas fueron las constituciones francesas y la estadounidense, pero el antecedente inmediato es sin duda la Constitución de Cádiz de 1812 que, a diferencia de aquéllas, se propone integrar la pluralidad jurídica del Derecho Patrio en un solo documento, tal y como se señala explícitamente en la declaratoria que encabeza a ese texto constitucional.<sup>18</sup> Segundo, es evidente la firme creencia en la ley, la ley suprema, como el medio para establecer las reglas de convivencia política básica y para la operación del poder. Tercero, que el caudillismo y la dictadura son precarios, pues cuando se presentan, son soluciones transitorias pues los caudillos no llegan a predominar a la larga sobre el soberanismo congresional. De hecho, los caudillos (Santa Anna, sobre todo) lo único que hacen es aprovechar el fraccionamiento y la fluidez ideológica de las elites políticas de provincia que se expresan en los congresos, para acceder al poder ejecutivo, pero son incapaces de contrarrestar la reacción que en esas elites provocan con sus acciones. Y por último, lo más importante como veremos luego, que en los diversos intentos por definir la operación de los poderes, el conflicto se da entre el legislativo y el ejecutivo, y los temas centrales son dos: en dónde reside la soberanía popular y cómo limitar al poder ejecutivo.

Dichas así las cosas queda una pregunta, ¿por medio de qué arbitrios, los congresos fueron capaces de imponerse al poder ejecutivo? A primera vista se antoja que en un

---

<sup>17</sup> .- En esto seguimos la contabilidad de Reynaldo Sordo Cedeño, *El Congreso en la primera república centralista*, México, El Colegio de México- Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1993, pp. 140-144. Mi contabilidad varía de la de dicho autor porque incluyo el congreso constituyente de 1856-1857.

<sup>18</sup> .- Después de la invocación a Dios Todopoderoso, dice el segundo párrafo de la Constitución de Cádiz: “Las Cortes generales y extraordinarias de la Nación Española bien convencidas, después del más detenido examen, y madura deliberación, de que las antiguas leyes fundamentales de esta Monarquía, acompañadas de las oportunas providencias y precauciones que aseguren de un modo estable y permanente su entero cumplimiento, podrán llenar debidamente el grande objeto de promover la gloria, la prosperidad, y el bien de toda la Nación, decretan la siguiente Constitución política para el buen gobierno y recta administración del



choque entre un poder encarnado en un cuerpo colectivo y un poder unipersonal la ventaja va a favor de este último. Se trata de dos poderes activos, pero uno supone el acuerdo de voluntades y el otro no. Uno tiene la legitimidad de las elecciones, el otro tiene la fuerza armada. Aquí son cruciales dos cuestiones, como bien lo saben los que estudian parlamentos. La primera se refiere a si el cuerpo colectivo se siente o no depositario de la soberanía nacional en sentido amplio, es decir, si sus miembros han internalizado la idea de ser representantes de la Nación, así con mayúscula, y no simples mandatarios de una sección o distrito electoral. La segunda, es el despliegue de un espíritu de cuerpo basado en reglas claras y precisas de trabajo interno. En esta sección tocaremos el segundo aspecto, dejando el primero para la siguiente.

La influencia de las primeras Cortes españolas fue definitiva en la organización interna de los cuerpos legislativos mexicanos a partir del primer Congreso Constituyente de 1822. De ella se tomaron las formas de trabajo y de organización interna que contribuyeron a la formación de un espíritu de cuerpo, y que se institucionalizaron en tres aspectos, a saber: la asunción de la soberanía; el trabajo en comisiones, y la elección mensual de la presidencia.<sup>19</sup> Hay otro aspecto, vigente al menos hasta antes del Congreso Constituyente de 1856-1857: el propósito de negociar posturas y llegar a fórmulas de transacción.<sup>20</sup> Hacia 1821, un buen número de diputados novohispanos habían participado en las cortes españolas, tanto en la constituyente gaditana como en las ordinarias. Noriega Elío contabiliza 232 diputados en esa situación y parecen excesivos; Berry muchos menos, quizá porque éste distingue entre los que asistieron efectivamente a las sesiones y los que no se trasladaron a España.<sup>21</sup> Sea como fuere, es un hecho que algunos de ellos están

---

Estado.” Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1979*, México, Editorial Porrúa, 1980, p. 60.

<sup>19</sup> .- La asunción de la soberanía, junto a la declaratoria de la inviolabilidad de los diputados fue establecida, por las Cortes de Cádiz el 24 de septiembre de 1810 en su sesión de instalación.

<sup>20</sup> .- El Congreso de 56-57 es producto de una revolución en contra de una dictadura, la de Santa Anna, que radicaliza posturas y lleva al escenario nacional a una nueva generación liberal, en la que dominan los exaltados que, a su modo y con sus medios, se proponen una revolución social (las leyes de Reforma y la constitución subsecuente). Se trata de diputados revolucionarios que ya no quieren la transacción, pues ha probado ser inútil y contraproducente.

<sup>21</sup> .- Cecilia Noriega Elío, *Op. cit.*, p 141 y Charles R. Berry, “Elecciones para diputados mexicanos a cortes españolas, 1810-1822” en Nettie Lee Benson (coordinadora), *México y las cortes españolas, 1810-1822. Ocho ensayos*, México, Cámara de Diputados- Instituto de Investigaciones Legislativas, 1985, pp. 17-50.

presentes en las tareas legislativas mexicanas, incluso hasta el Congreso Constituyente de 1846.<sup>22</sup>

Cuando se revisan las actas de las sesiones iniciales de los primeros congresos, el tema central es el reglamento, que en un principio se resolvió adoptando el de las cortes españolas. Desde Cádiz es evidente que los diputados concebían al reglamento como “su constitución interna”. En cuanto a la organización en comisiones ésta trasciende, con mucho, el simple problema de organizar el trabajo en el seno del cuerpo colectivo. Normalmente formadas por no menos de cinco miembros, se procuraba integrar a ellas a diputados letrados, los que sabían de leyes, y que representaran puntos de vista o posturas políticas diferentes. Como es natural, se propiciaba así al interior de las comisiones, negociaciones e intentos de conciliación de los diversos puntos de vista, circunstancia que había de caracterizar a todas las asambleas mexicanas hasta 1842. El que la comisión tuviera que presentar un dictamen sobre un proyecto de ley, de decreto o de cualquier asunto puesto a su consideración, permitía la producción de un voto de la minoría, con lo cual se contrastaban posiciones vía la argumentación, permitiendo así a los demás miembros de la asamblea formar su propio criterio. La elección mensual de la mesa —que incluía presidente, vicepresidentes y secretarios— alentaba la integración de diputados o senadores pertenecientes a las más conspicuas corrientes de opinión política en el máximo órgano de conducción de la asamblea. En consecuencia, el presidente de la mesa o quien asumiera sus funciones en caso de ausencia, no podía maniobrar a favor o en contra de un dictamen. Este se ponía a discusión en lo general; de resultar aprobado se pasaba a la discusión en lo particular debatiéndose los puntos reservados y que se resolvían en votaciones separadas; los miembros de la comisión respectiva acudían al debate general y particular normalmente defendiendo sus posturas y conclusiones y si había voto de la minoría, los miembros de ésta hacían lo mismo. Si el dictamen no era aprobado en lo general, se regresaba a comisiones para que trataran de resolver los puntos controvertidos, o bien la propia comisión, según la temperatura del debate, lo retiraba para reconsiderarlo.

---

<sup>22</sup> .- En lo que toca a congresos constituyentes, según Noriega Elio, al constituyente del 24 asisten 19 veteranos de las Cortes españolas; al que elabora las Siete Leyes, nueve, y otros nueve aparecen en el de 1846. Noriega Elio, *Op. cit.*, p. 141.

Finalmente, una última cuestión. En cuanto al espíritu de trabajo que rige en los congresos del siglo XIX, es posible diferenciar dos etapas. La primera corre hasta el Congreso del 1842, el último en que se intenta conciliar posiciones encontradas sobre la forma de gobierno. En esa primera etapa predomina la primera generación de legisladores, entre los cuales hay algunos “gaditanos”, y forman parte de la generación de liberales ilustrados. Sus trabajos están regidos por intentos de conciliación y de compromiso. Las tácticas parlamentarias están determinadas y limitadas por lo que permite el reglamento. Al leer las actas de sesiones, casi se puede palpar un aire de caballerosidad, sensatez y prudencia. La exaltación es mal vista tanto en el discurso como en la actitud. No es apropiado parecer “exaltado”; ser parte de la soberanía nacional impone prudencia en lo que se dice y se hace, y respeto a la posición del adversario.

Con el arribo de una nueva generación de políticos al Congreso del 46, las cosas cambian. La diatriba en la tribuna toma carta de naturalización.<sup>23</sup> Las galerías se encienden, y la camorra se impone a gritos. La extrema división de las fracciones entrona la inasistencia de diputados como táctica parlamentaria para evitar discusiones y votaciones. La presidencia de la mesa tiene que recurrir a medidas extremas: llamar a la fuerza pública para evacuar la galería; mandar cerrar las puertas para que diputados proclives al boicot del quórum, no la abandonen; motines de diputados para abrirlas. El parlamentarismo se degrada; el gobierno se paraliza. Bien es cierto que todo empieza en medio de una situación difícil, la guerra con Estados Unidos y con las tropas yanquis en Veracruz. Sin embargo, mucho de estas formas y modos habrán de persistir después de esta guerra, incluso después de la Intervención Francesa y el Imperio de Maximiliano, hasta el eclipse de la República restaurada. Causa y razón para lo que vendrá después, como veremos en capítulo subsecuente.

---

<sup>23</sup> .- Para este cambio generacional y sus consecuencias en los trabajos parlamentarios, véase Reynaldo Sordo Cedeño, “El Congreso y la guerra con Estados Unidos de América, 1846-1848”, en Josefina Zoraida Vázquez (coordinadora), *México al tiempo de su guerra con Estados Unidos (1846-1848)*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores- El Colegio de México- Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 47-103.

### ***La soberanía y el origen de la división de poderes***

El principal problema institucional de todas las constituciones mexicanas ha sido el de la división de poderes. Concebida originalmente como el medio adecuado para evitar la tiranía y el despotismo, llevó durante mucho tiempo a hacer énfasis en el equilibrio de poderes más que en la cooperación, en insistir en disposiciones que marcaran y acentuaran la división más que en preceptos que aclararan cuáles eran los tramos en que podían darse la coincidencia y el entendimiento. Llevaría mucho tiempo y experiencia entender que al famoso equilibrio contribuye más la cooperación que el conflicto. El tránsito paulatino de una concepción a otra marca singularmente toda nuestra historia institucional. El equilibrio entendido como conflicto de poderes, fue razón y motivo de buena parte de la inestabilidad política. Pero ello tiene un origen histórico que conviene puntualizar.

Para hacerlo es necesario afirmar, como lo hace Herrera y Lasso, que la primera constitución mexicana es la de Cádiz de 1812 y no la de Apatzingán, la cual, aparte de contener multitud de errores políticos en su confección, nunca estuvo en vigor.<sup>24</sup> El único mérito de Apatzingán es haber puesto de manifiesto en estas tierras el propósito de organizar el poder bajo una forma republicana, siguiendo precedentes del constitucionalismo francés. Pero la Constitución de Cádiz fue el primer documento constitucional moderno para España y sus territorios de Ultramar. Y en Nueva España, no obstante vaivenes, esta constitución tuvo vigencia efectiva, vigencia que se extiende más allá del momento de la independencia, como luego veremos.

En Cádiz dominaron entre los diputados constituyentes, los clérigos, los abogados y los funcionarios, todos con alguna formación legal. Tierno Galván nos da la contabilidad: 90 eclesiásticos, 56 abogados, 15 catedráticos, 49 funcionarios, 39 militares, 14 nobles, 8 comerciantes y 20 diputados sin adscripción profesional “pero en su mayoría intelectuales.” Como es obligado en los trabajos parlamentarios, un grupo minoritario llevó la voz

---

<sup>24</sup> .- Manuel Herrera y Lasso, “Centralismo y federalismo 1814-1843”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Historia constitucional*, tomo III, México, LII Legislatura- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, pp. 11-12.

cantante, y las sesiones a veces “toman un tono demagógico, pero el conservadurismo sin ambages del siglo XVIII español prevalece”, agrega este autor.<sup>25</sup> Y remata:

Fue un grupo de voluntad incansable quien hizo todo. Se repite, parece, la constante histórica de la España activa y la España pasiva. Algo parecido, para poner un ejemplo, a lo que ocurriría si hubiera dos genotipos permanentes que hicieran que entre millones de españoles desmesuradamente desganados y obedientes hubiera un grupo de gente activa, insaciable, en buen o mal sentido, y capaz de todo por conseguir el fin. Estos últimos que hubieran podido acelerar el proceso dialéctico, normalmente son o acaban siendo conservadores.<sup>26</sup>

En lo que toca a nuestra argumentación, sólo hay que destacar que la constitución gaditana establece por primera ocasión la división de poderes, si bien bajo la forma de una monarquía constitucional limitada. Para los diputados que la componen, la forma de gobierno no está en duda; sólo les preocupa la forma de limitar el poder político. En sus artículos 15 al 17, dejaron establecido que “la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el rey”, la de “hacer ejecutar las leyes reside en el rey” y el de aplicarlas a causas civiles y criminales, “en los tribunales establecidos por la ley”.<sup>27</sup> Para la operación de los equilibrios se asentaba que el rey podía asistir a la apertura de las sesiones de las Cortes, pero éstas no podía deliberar en su presencia (arts.121, 124); y que el rey y el príncipe de Asturias deberían prestar juramento ante las Cortes (art. 131, Segunda). Se le otorgaban al rey todas las facultades propias del poder ejecutivo, incluidas la de promulgar las leyes, el derecho a vetarlas regresándolas a Cortes y la de designar a todos los magistrados de los tribunales a propuesta del Consejo de Estado (artículos. 144, 155 y171). Notable era el artículo 172, que establecía restricciones absolutas y condicionadas a la autoridad del rey. Las absolutas: a) impedir la celebración de Cortes; b) enajenar, ceder renunciar o traspasar la autoridad real; c) enajenar, ceder o permutar provincias, ciudades o villas; d) conceder privilegios exclusivos a personas o corporaciones; e) tomar la propiedad de particulares o corporaciones y f) privar de la libertad a ningún individuo o imponerle pena alguna. Y entre las condicionadas a previa aprobación de Cortes: a) ausentarse del reino; b) hacer alianza ofensiva o tratado de comercio; c) dar subsidios a potencia

---

<sup>25</sup> .- Enrique Tierno Galván (director), *Actas de las Cortes de Cádiz. Antología*, Madrid, Taurus, 1964, prólogo, Tomo I, pp. 13-14.

<sup>26</sup> .- *Ibid.*, p. 14.

<sup>27</sup> Seguimos aquí la edición facsimilar del manuscrito original publicado con autorización del Congreso de los Diputados de España: *Constitución Política de la Monarquía Española*, Madrid, Editora Internacional de Libros Antiguos 1985, 97 pp. y anexo.

extranjera; d) enajenar bienes nacionales; d) imponer contribuciones, y e) contraer matrimonio.

El artículo 222 establecía siete secretarías de despacho para la integración del ejecutivo, señalando que las variaciones correspondería hacerlas a las Cortes. Para la protección y funcionamiento del legislativo, la Constitución establecía la inviolabilidad de los diputados, el fuero parlamentario (art. 128) y la Diputación Permanente de Cortes, compuesta por 14 diputados, que sesionaría en los recesos. La Diputación Permanente tenía entre sus facultades la de velar por la observancia de la Constitución y citar a Cortes extraordinarias en los casos de vacar la corona, de incapacidad del rey o cuando el rey lo considerare necesario “en circunstancias críticas y negocios arduos”. Las sesiones extraordinarias de Cortes deberían limitarse al tema para el cual fuesen convocadas (artículos 164-167). En la Constitución se diseñó también un Consejo de Estado (artículos 231-241) como una institución adicional limitativa del poder del rey. Integrado por cuarenta individuos —cuatro eclesiásticos, cuatro grandes de España y el resto “distinguidos por su ilustración y conocimientos”—, los nombraba el rey a propuesta de las Cortes. El rey estaba obligado a oír su dictamen “en asuntos graves gubernativos, y señaladamente para dar o negar sanción a la leyes, declarar la guerra y hacer los tratados”.

Como puede verse de lo anterior, en este primer documento constitucional —que los novohispanos de la última hora sintieron suyo pues habían contribuido a componerlo vía sus diputados—, se establecía una clara división de poderes y los primeros diseños de colaboración entre ellos. La elaboración de la Constitución doceañista estuvo presidida por el propósito de aprovechar la oportunidad que brindaba la *vacatio regis* para limitar el poder real y evitar la tiranía del poder ejecutivo. Este arreglo constitucional es, pues, el que va influir a los primeros legisladores mexicanos, y lo van a seguir en sus líneas generales e incluso en muchos de sus detalles; pero antes de abordar los medios y las formas de esta influencia queda una cuestión de suma importancia que es preciso elucidar primero.

Esta cuestión es la soberanía. El primer paso en su definición lo dieron las Cortes de Cádiz el 24 de septiembre de 1810, sesionando todavía en la isla de León, cuando

decretaron que las cortes generales y extraordinarias quedaban constituidas “y que reside en ellas la soberanía nacional.”<sup>28</sup> Dicho así, la declaratoria no implicaba grandes problemas de justificación teórica pues, como han señalado insistentemente historiadores y constitucionalistas, la tradición legal hispánica aceptaba que ante una *vacatio regis*, la soberanía previamente concedida al monarca regresaba al pueblo. Sin embargo, ya en sesión del 29 de agosto de 1811, cuando se discuten los primeros artículos del proyecto, aparece el 3º que decía “La soberanía reside esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales y de adoptar la forma de gobierno que más le convenga”. De repente los diputados se asoman a un precipicio que les da vértigo: si la nación es esencialmente soberana y puede darse la forma de gobierno que le convenga, ¿qué impediría a unas cortes posteriores decretar el paso de monarquía a república? ¿Se trata de la soberanía absoluta preconizada por Rousseau o la de la vieja estirpe española? Es interesante revisar, aunque sea someramente, los argumentos del debate porque ponen de manifiesto hasta qué punto están vigentes en la mentalidad de la época los argumentos tradicionales, incluso los de raigambre tomista.

El diputado Gallego despacha prontamente las dudas sobre los adverbios, sobre todo aquel de “esencialmente”. Afirma que quienes dubitan “han confundido la soberanía con el ejercicio de ella”; suponen que es a la nación inconstituida a la que corresponde esencialmente la soberanía, pero no a la constituida. (Aquí el diputado Gallego a lo que hace referencia es a la distinción tomista entre la sociedad civil o imperfecta y la sociedad política o perfecta, que ya se ha dado gobierno vía el *pacto subjectionis*.) En contra de esta opinión afirma que “la soberanía no puede ser enajenada por más que se confíe su ejercicio en todo o en parte en determinadas manos”. La nación es nación incluso antes de constituirse; al darse una constitución contrae ciertas obligaciones, pero como el objeto de la constitución es la felicidad del pueblo y el darla es acto voluntario, el pueblo puede

---

<sup>28</sup> .- En la sesión de instalación el 24 de septiembre de 1810, el diputado por Extremadura Diego Muñoz Torrero propuso, y se aprobó en sus términos, un proyecto de decreto que estableció lo siguiente a) que en las Cortes residía la soberanía nacional; b) se reconocía como rey a Fernando VII; c) que los que ejerciesen el poder ejecutivo en ausencia del rey, serían responsables ante la nación (es decir, la Cortes); d) se habilitaban a los individuos que entonces ejercían la Regencia, para ejercer el poder ejecutivo; e) que el Consejo de la Regencia acudiría al recinto a reconocer la soberanía nacional de la Cortes mediante un juramento; f) se declaró la inviolabilidad de los diputados; y g) se confirmaban a todas las autoridades civiles y militares. CD-

derogarla o reformarla si ella llega a oponerse a esa felicidad. Y bordeando peligrosamente el precipicio agrega Gallego: “esta sociedad, a pesar de haberse dado una Constitución [el viejo derecho público español], y cualesquiera que sean los privilegios, condecoraciones o facultades que por utilidad de todos haya concedido en ella a alguno a algunos de sus individuos, cuando esta utilidad de todos exija que se le revoquen o disminuyan, tiene por necesidad derecho para hacerlo.” Y esto no podría hacerlo, remata, “si [el pueblo] no conservase esencialmente la soberanía [...] que es inalienable y que en todos tiempos y ocasiones reside en la nación”.

Llegados a este punto, ya está presente en la mente de todos las desastrosas consecuencias que en la Francia revolucionaria había traído la asunción por parte de la Convención de la teoría rusioniana de la soberanía absoluta del pueblo. Por ello, se presentan en la asamblea dos reacciones, una por eliminar el precepto, otra por conservarlo pero echando mano a las más diversas explicaciones para tratar de limitar su alcance. De entrada el diputado Villagómez propone que se omita del todo el artículo 3º, ya que en su concepto es suficiente con el 2º que declara libre e independiente a la nación española y que ella no puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona. El diputado Golfín quiere que se conserve y se apruebe ya que “es imposible se violente su sentido hasta el punto de mirarla [a la última parte del precepto] como reserva de derecho, para establecer otro día un gobierno democrático [es decir, republicano]”, pues las propias deliberaciones y decretos de las Cortes “prueban cuán lejos estamos de unas ideas no menos contrarias a la voluntad que a los verdaderos intereses de España”. Tercia el diputado Lera para tratar de establecer un punto fino respecto a la naturaleza y extensión de la soberanía. Es preciso, dice, distinguir entre sociedad constituyente y constituida (nuevamente la idea tomista). En la nación constituyente reside en ella “por derecho natural” “establecer sus leyes fundamentales y de adoptar la forma de gobierno que más le convenga” y “puede trasladarlo [...] a una o muchas personas bajo el pacto y condiciones que juzgue convenientes para su conservación.” Pero una vez constituida la nación, continúa Lera, ésta “conserva en sí lo que es inseparable de toda perfecta comunidad civil, que es el poder radical para gobernarse y establecer quien la gobierne, siempre que llegue el caso de que



falte la persona o personas constituidas por la nación para su gobierno.” Lera se declara por la omisión del artículo porque la nación ya estaba de antiguo constituida, el pacto y la persona para gobernarlos habían sido decididos tiempo atrás y no falta el monarca, pues este sólo está ausente por circunstancias de fuerza mayor. Finalmente, el diputado Inguanzo va mucho más allá: para él no es siquiera lícito discutir el tema, pues en el encabezado de la constitución que se discute se apela a las antiguas leyes fundamentales de la monarquía, y se pregunta: “¿Qué necesidad hay, digo, de subir para esto a las teorías e indagaciones abstractas de la soberanía, ni de meternos en el piélago intrincado y oscurísimo de su origen, esencia y existencia?” Está a favor de que se discurran “los medios más exquisitos; que se tomen las medidas más prudentes para afianzar nuestra antigua excelente Constitución; para contener los abusos del Poder, los excesos de la arbitrariedad” pero quiere que se omita el artículo pues “jamás podrá hallarse la nación en circunstancias que por sí puedan justificar el ejercicio de la plenitud de facultades que aquí se expresan.”

La Comisión de Constitución se ve obligada a salvar el día en voz del diputado Muñoz Torrero. Para disipar extravíos, establece de entrada que el artículo es un artilugio de conveniencia y táctica política para el momento que vive España. El artículo va con el propósito de decirle a Napoleón que es un usurpador, que se rechazan la Constitución de Bayona y el gobierno de su hermano “porque pertenece exclusivamente a la nación española el derecho supremo de establecer sus leyes fundamentales y determinar con ellas la forma de su gobierno.” Luego trata de desvanecer temores sobre cambio en la forma de gobierno por el ejercicio de la soberanía, al señalar que más adelante en el mismo proyecto se preveía que la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el rey “porque el Gobierno de la nación española ha sido siempre una Monarquía moderada”. Agrega que en la Comisión no se ha “hablado una palabra del origen primitivo de las sociedades civiles, ni de las hipótesis inventadas en la materia por los filósofos antiguos y modernos”; lo único que ha hecho, explica Muñoz Torrero, es tratar “de restablecer las antiguas leyes fundamentales de la Monarquía y declarar que la nación tiene derecho para cambiarlas y hacerlas observar.” La Comisión “ha seguido religiosamente el espíritu de las antiguas Constituciones de los diferentes reinos o provincias que componen la Península, a

fin de manifestarlos a todos y dar a la nación entera una misma ley fundamental.” Pero como se da cuenta que los argumentos de Inguanzo suponen afirmar, al tono del derecho divino de los monarcas, que la soberanía reside en el rey, Muñoz Torrero remata señalando que de ser esto así, se encontrarían las Cortes en “una contradicción manifiesta, y la que no es posible evitar cuando se rehusa reconocer la soberanía de la nación.” ¿En dónde está la salida al dilema? No sólo en reconocer, como se propone, la soberanía de la nación, sino en tener presente que en las Cortes no se puede hablar en contra de la institución de la monarquía porque, agrega, “habiendo escogido desde los tiempos más remotos la Monarquía templada, no es lícito votar a un diputado en contra de la voluntad nacional, manifestada en la época presente de la manera más pública y solemne.”

Como puede verse por este debate, en la mente de los diputados se aúna lo viejo y lo nuevo, las tradiciones de las antiguas constituciones y el derecho foral, y las nociones de una soberanía que basculan entre Santo Tomás y Rousseau. Predominan, sin embargo, los argumentos de la tradición, la legitimidad sobre la revolución. Finalmente, la solución es una transacción consigo mismos, pues se divide el artículo en dos partes para su votación y se elimina la parte controvertida, (“y adoptar la forma de Gobierno que más le convenga,”) “por estar comprendida en la parte aprobada”. Sin embargo el debate y sobre todo la votación, dan una idea de lo extendido de la convicción soberanista entre los diputados. En tanto la primera proposición, la de aprobar la primera mitad del artículo, pasa sin problemas por 128 votos a favor y 24 en contra, la segunda, que implicaba la eliminación de la última parte del proyecto de artículo 3º, se aprueba por 87 a favor y 63 en contra. No se cuenta con los resultados nominales, pero seguramente entre estos últimos se encontraban los diputados americanos y sobre todo los novohispanos, que luego introducirían el texto completo en las constituciones mexicanas, mismo que perdura hasta la actualidad.<sup>29</sup>

La Constitución de Cádiz introduce así dos conceptos revolucionarios a Nueva España. Uno la división de poderes; otro, el de la soberanía con la ambigüedad del caso, pero que supone la capacidad de la nación de cambiar su forma de gobierno. Desde la

---

<sup>29</sup> .- El artículo 39 de la Constitución vigente de 1917 dice “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

perspectiva actual de lo que deben ser las constituciones, lo que no hace la Constitución de Cádiz es una elaboración sistemática de los derechos del individuo.<sup>30</sup> Aunque se denota en el documento gaditano el deseo de resguardar algunas libertades personales, no hay un capítulo específico consagrado a ello, y algunas garantías —a la vida, la seguridad y a la propiedad— se encuentran dispersas a lo largo del texto: el de seguridad en el artículo 247; la inviolabilidad de domicilio en el 306; el derecho de petición en el 373; el principio de igualdad ante la ley en el artículo 248, y el de libertad de imprenta, de primordial importancia para los gaditanos, en los artículos 131 y 371. Apuntar lo anterior pudiera parecer ocioso, de no ser porque se relaciona estrechamente con la cuestión de quién controla la legalidad, es decir, el apego de los actos de las autoridades a lo prescrito en la constitución y las leyes, y que requiere de una estructuración integral de los derechos del hombre y el ciudadano. Más adelante, cuando abordemos la evolución del poder judicial abundaremos en este tema, pero por lo pronto baste decir que este defecto, si de defecto se trata, se instala en la Constitución mexicana de 1824 y tratará de ser resuelto de una manera peculiar por la Constitución centralista de 1836.

El tema de la soberanía del Congreso se introduce por primera vez en México, cuando Iturbide y los suyos hacen apresar a varios diputados en el transcurso de las sesiones del primer congreso constituyente de 1822, so pretexto de supuestas conspiraciones a favor de una república. En esta ocasión un Congreso desconcertado decide establecer una comisión especial para conocer del caso, y dictamina, empujada quizá por miembros de filiación iturbidista, “que se corra un velo por ahora sobre la delicada e interesante cuestión”. Pero el diputado Valentín Gómez Farías disiente y emite un voto particular que contiene dos precedentes para las futuras constituciones y que da cuenta de la incipiente pero firme convicción de que la soberanía reside en el Congreso.<sup>31</sup> El primero es cuando sostiene que se le debió dar cuenta al Congreso para que éste “declarase si había o no lugar a la formación de causa”. La inviolabilidad del representante electo estaba en la Constitución gaditana, pero México se asoma a ella por la vía difícil en una abierta

---

<sup>30</sup> .- Véase Manuel Muñoz Ferrer, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*, México, Unam- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 127 y 223.

<sup>31</sup> .- Gloria Villegas Moreno, “Prólogo” *Historia del Poder Legislativo en México*, Serie I, Volumen I, tomo I de la *Enciclopedia Parlamentaria de México*, México, LVI Legislatura al Congreso de la Unión- Cámara de Diputados- 1997, p.111.

confrontación entre un ejecutivo y un legislativo en formación. Queda claro desde entonces que, en virtud de la calidad soberana del cuerpo legislativo, ningún diputado podía ser perseguido por sus opiniones (pues son parte esencial de su función) y que sólo la propia asamblea podía enjuiciarlos en primera instancia por actos cometidos durante su desempeño como legisladores. El segundo precedente lo sienta el diputado Gómez Farías cuando comenta “la reiterada resistencia del ministro a la entrega de los diputados” y afirma que era necesario exigirle “la responsabilidad, con arreglo al reglamento interior del Congreso.” Si la soberanía de la nación reside en el Congreso, y de él emanarán por delegación, se dirá más tarde, los otros dos poderes, el ministerio al menos deberá rendir cuentas y ser responsables de sus actos ante esa soberanía.

### ***Primera definición de poderes***

El Plan de Iguala y los subsecuentes Tratados de Córdoba, instrumentos que sirvieron a Agustín de Iturbide para consumar la independencia, fueron los mecanismos que prolongaron la vigencia de la Constitución de Cádiz en el país recién independizado.<sup>32</sup> Como la independencia había sido producto del acuerdo de las fuerzas insurgentes y realistas, el resultado fue una transacción: independencia dentro del modelo gaditano. De los 23 puntos del Plan, ocho atienden a aspectos orgánicos del poder provisional que se formaba, y siete a lo que podríamos llamar disposiciones para el tránsito a un gobierno definitivo. Entre los primeros se cuentan los que señalan que a) se establecía un gobierno monárquico “templado por una constitución análoga al país” (punto 3); b) que Fernando VII, los de su dinastía o de otra reinante, serían los emperadores (punto 4); c) que habría una junta gubernativa formada por los vocales ya propuestos al virrey, que gobernaría en virtud del juramento prestado al rey y en tanto se reunían las Cortes (puntos 5,6 y 7); d) que todos los ramos del Estado y empleados públicos “subsistirán como en el día”, y sólo serían removibles los que se opusieran al plan (punto 15) y e) que se formaría un Ejército Protector, llamado de las Tres Garantías, “que observará a la letra la Ordenanza” (puntos 16 y 17). Y entre los de tránsito: a) la absoluta independencia del Reino (punto 2); b) si

---

<sup>32</sup> .- En cuanto al Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, se siguen aquí los textos contenidos en *Planes en la Nación Mexicana*, México, El Colegio de México- Senado de la República, 1987, Libro Uno, pp. 123-128.

Fernando VII no resolviera venir a México “la Junta de la Regencia mandará a nombre de la nación, mientras se resuelva la testa que debe coronarse” (punto 8); c) la Junta convocaría a Cortes Constituyentes para formar la constitución del Imperio Mexicano, determinando “las reglas y el tiempo necesario para tal efecto”, mismas que decidirían la suerte de la junta de la regencia (puntos 5, 10, 11 y 23), y d) en tanto se reunían las Cortes, “se procederá en los delitos con total arreglo a la Constitución Española” (punto 20). Hasta aquí, tres cosas quedaban claras. De un lado, no hay todavía una diferenciación entre ejecutivo y legislativo, pues se habla, siguiendo el precedente gaditano, de Junta de Regencia. De otro, que el orden jurídico prevaleciente, derivado de la Constitución de Cádiz, estaba en vigor sin lugar a dudas. Y por último, que no está presente la noción de soberanía.

Respecto a esta última cuestión son los Tratados de Córdoba –acuerdos celebrados con el virrey Juan O’Donojú con vistas a dar operatividad al Plan de Iguala e inscribir la independencia dentro de la legalidad gaditana – los que aportan las primera novedades. De entrada irrumpe la noción de soberanía: “Esta América se reconocerá por Nación soberana e independiente y se llamará en los sucesivo Imperio Mexicano.” (punto 1). Tras declarar que la forma de gobierno será “monárquico constitucional moderado” (punto 2) y establecer un plan para la asunción del trono (punto 3), los Tratados establecen el nombramiento, “conforme al espíritu del plan de Iguala”, de una junta que se llamaría Junta Provisional Gubernativa “compuesta de los primeros hombres del Imperio por sus virtudes”, en número “bastante considerable para que la reunión de luces asegure el acierto de sus determinaciones” (puntos 6 y 7). Y continúan los Tratados señalando la organización interna y competencias de la junta: ésta elegiría de entre sus miembros un presidente, y hecho esto, lo siguiente sería nombrar una regencia de tres miembros, en la cual residiría provisionalmente el poder ejecutivo, en tanto que la junta ejercería el poder legislativo “para los casos que pudieran ocurrir, y que no den lugar á reunión de las Córtes; y entonces procederá de acuerdo con la Regencia” (puntos 9,11 y 14).

Vemos aquí la primera diferenciación de los poderes ejecutivo y legislativo. Sin embargo, la noción de una clara diferenciación de funciones no parece estar presente en las

mentos que compusieron estos documentos, no sólo por aquello de que la junta “procederá de acuerdo con la Regencia”, sino también porque el punto 12 indicaba que la “Junta provisional *gobernará* interinamente conforme a las leyes vigentes.” Estas redacciones no tienen la claridad de los preceptos gaditanos en cuanto a la diferenciación de funciones de los poderes, y sí, en cambio, parece influirlos otra noción gaditana: la de “las cortes con el rey”. Esta ambigüedad tendrá muy pronto consecuencias, pues será la base para el primer conflicto de poderes, entre Iturbide como presidente de la regencia y la junta, cuando ésta se dedique a desahogar su tarea más importante, según el punto 10 de los Tratados: la convocatoria para elección de diputados a Cortes Constituyentes.

Normalmente la historiografía ha atribuido a la ambición de Iturbide los conflictos que tuvo con la Junta Provisional Gubernativa y, después, con el Primer Congreso Constituyente. Sin embargo, la ambición por sí misma puede ser un elemento necesario pero no suficiente para explicar esos conflictos. Indudablemente que Iturbide ambicionaba asumir la corona; después de todo era el jefe nato de la corriente monárquica a la cual se adscribían no pocos políticos del momento, y muy posiblemente había calculado con acierto que ningún miembro de la casa reinante en España aceptaría lo prescrito en el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba. Por otro lado, el republicanismo, de estar presente en las mentes de algunos, aún no se manifestaba, con la notable excepción de Servando Teresa de Mier que exponía su convicción republicana a diestra y siniestra.

Ambición aparte, las diferencias entre el ejecutivo y los primeros dos cuerpos legislativos mexicanos atienden a una cuestión fundamental: más que la naturaleza y extensión de la soberanía, el problema se va a encaminar a la discusión de si ésta es transferible o no. Zanjada estaba en la mente de todos la cuestión de que la soberanía residía originariamente en la nación y que ésta podía darse la forma de gobierno que conviniese a su felicidad. Ahí no residía el problema, sino en si la nación podía o no transferirla al cuerpo legislativo, porque de ser afirmativa la respuesta el Congreso que iba a ser constituyente bien podía decidir la república en lugar de la monarquía. O peor aún, insistir en una monarquía con príncipe europeo.

Que el orden jurídico gaditano estaba vigente vía el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, al menos para los miembros de la Junta Provisional Gubernativa, fue evidente desde las sesiones preparatorias. De entrada, esta junta constituida por notables no electos, dejó establecido a) que tenía “exclusivamente el ejercicio de la expresión nacional hasta la reunión de Cortes”; b) que “tendría todas las facultades que están declaradas a las Cortes [españolas], por la constitución de la monarquía española, en todo lo que no repugne a los Tratados de la Villa de Córdoba”; c) que a los tratados se les entendía “provisionales para la reforma que el Congreso de la Nación estime conveniente”, y d) que “la Junta se denominará Soberana y tendrá el tratamiento de Magestad.” Acto seguido adoptó el reglamento de las Cortes de Cádiz de noviembre de 1810 como propio.<sup>33</sup>

El conflicto entre el presidente de la Regencia y la Junta se dio en las sesiones de ésta de octubre y noviembre de 1821. Lo que en ellas sucede es algo confuso, ya que el *Diario de las sesiones* contienen sólo las actas redactadas por los secretarios y no los debates debido a la ausencia de taquígrafos.<sup>34</sup> En nivel de movimiento escénico sobresale la asunción de hecho de la presidencia de la Junta por parte de Iturbide, que dirige buena parte de las sesiones arguyendo el precedente gaditano de las cortes con el rey pero ignorando la disposición que señalaba que éste no podía estar presente en los debates, lo que vino a diluir la primera diferenciación entre ejecutivo y legislativo. El problema de fondo era la composición de la convocatoria a elecciones para las Cortes Constituyentes. De la lectura de las actas pareciera que a Iturbide le preocupan tres cuestiones: la habilitación de las castas para votar, como era el propósito de la comisión; la necesidad de una representación estamental por gremios, y, finalmente, si las cortes habrían de sesionar en forma unicameral o bicameral. Lo que sí queda claro es que Iturbide quería la forma bicameral, en tanto que la mayoría en la Junta se inclinaba por una sola cámara, siguiendo el precedente gaditano.

---

<sup>33</sup> .- *Actas constitucionales Mexicanas (1821-1824). Diario de las sesiones de la soberana junta provisional gubernativa del Imperio mexicano instalada según previenen el plan de Iguala y tratados de la villa de Córdoba*, (edición facsimilar de la de 1821), Tomo I, México, Unam- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, pp. 1 y ss.

<sup>34</sup> .- *Ibid.*, pp. 1-127.

Dadas las circunstancias, desde las primeras sesiones la Junta se embarcó en la discusión de si le era dable introducir en la convocatoria variaciones respecto a la Constitución de Cádiz y demás leyes y reglamentos gaditanos. Finalmente se decidieron por las modificaciones, aunque señalando que se harían “las menos posibles”. Curioso dilema en que se encontraban en estos primeros momentos constitucionales los miembros de la Junta; por un lado, asumen la soberanía, pero por otro se encuentran limitados por la continuidad de la legalidad gaditana señalada en el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, base de su legitimidad. Pero ¿por qué Iturbide insiste en el bicameralismo? Como ya se dijo, la historiografía tradicional lo ha atribuido a la ambición de Iturbide por hacerse coronar emperador de México, previendo que la dinastía española no aceptaría el trono de un reino independizado. Sin embargo, es posible asenderear otra explicación más política y menos personal. No hay que olvidar que la independencia se había logrado gracias a un acuerdo entre las fuerzas realistas criollo-españolas y lo que quedaba del movimiento insurgente de Hidalgo y de Morelos. También hay que tomar en cuenta que los insurgentes, en el único documento constitucional que produjeron, el de Apatzingán, habían adoptado la república como forma de gobierno, aunque se tratase de una república con un fuerte sabor parlamentario. En los pocos meses transcurridos entre la publicación del Plan de Iguala y las sesiones de la Junta, habían sido necesarios prodigios de equilibrio para mantener la coalición, al grado de integrar en la propia Junta a personajes destacados de la corriente insurgente. Como líder indiscutido de la fracción monárquica, Iturbide se esforzaba por prever formas y medios para evitar que el sentimiento republicano se manifestase en el cuerpo electo que iba a constituir a la nación.

De aquí, pues, las escaramuzas sobre si las castas votaban o no, si la representación debía de ser por gremios, y si las cortes sesionarían en una o en dos salas. Pero ¿por qué dos salas? Para prohibir el voto de las castas bastaría declararlo en la convocatoria, seguros de que no haría mucha diferencia en el resultado, y la representación gremial podían anclarla en el precedente de que la propia Junta así había sido integrada parcialmente; pero ¿de dónde venía lo del bicameralismo, que contradecía abiertamente el precedente gaditano? Seguramente Iturbide y los suyos tenían muy presente el debate entre Mournier y Sieyès sobre la constitución francesa de 1791, y que atendía a la naturaleza de la relación entre la



monarquía y el legislativo.<sup>35</sup> Mournier quería un gobierno balanceado, Sieyès al pueblo como poder constituyente. Aquél proponía que la constitución fuera el producto de dos cámaras y del veto real; éste, siguiendo la concepción absoluta de la soberanía de Rousseau, postulaba una legislatura de cámara única con el rey sujeto a su autoridad. Seguramente también se tuvo presente que la Constitución de 1793, en la cual triunfó la fórmula Sieyès-Rousseau, tuvo como resultado la Convención y el gobierno del terror de Robespierre.

Sea como fuere, el hecho es que en el curso del mes de noviembre de 1821, la Junta conoció tres proyectos de convocatoria. El proyecto de la Comisión proponía elección de diputados indirecta de tres grados y una sola cámara, siguiendo el esquema de la Constitución española. El de la Regencia se inclinaba por el bicameralismo, con una cámara alta que integraría la representación del ejército, el clero, provincias y ciudades, y una baja que representaría a los ciudadanos; los diputados serían electos directamente, uno por cada cincuenta mil habitantes —capital de provincia—. Y el de Iturbide, bicameralista y de elección directa, proponía la elección por clases y gremios. En un conciliatorio afán de sincretismo, y con grandes premuras por el transcurso del tiempo, la Junta finalmente aprobó una convocatoria integrada por elementos de los tres proyectos: representación parcial de clases y gremios, elección indirecta, y que las cortes sesionarían en dos salas, aunque sin señalar el modo o la forma de hacer la división. En el tránsito de los proyectos, se perdió el tema de si las castas debían o no votar, por lo que la convocatoria extendió el derecho de sufragio no sólo a éstas, sino también a los extranjeros, pues había muchos españoles en el ejército. La forma de elección indirecta fue la gaditana: elecciones sucesivas de electores en los niveles parroquia- partido. Y para acomodar la representación gremial, se dispuso que las provincias con cupos para varios diputados, al menos tres serían uno del clero secular (y no del regular); otro del ejército, natural o extranjero, y otro más, magistrado, juez de letras o abogado. En cambio, las provincias que tuvieran derecho a un solo diputado podían elegir “al que mejor les parezca”.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> .- Para un resumen somero de ese debate, véase Charles A. Hale, *El liberalismo mexicano en la época de Mora, 1821-1853*, México, Siglo XXI, 1972, pp. 55-56.

<sup>36</sup> . Según la convocatoria, tenían derecho a varios diputados las provincias de México, Guadalajara, Veracruz, Puebla, Nueva Viscaya, Sonora, Valladolid, Oaxaca, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato y Mérida de Yucatán. A uno solo, Tlaxcala, Nuevo Reino de León, Santander, Coahuila, Tejas, Nuevo México, y la California alta y la baja. También se señalaba que la provincia de México nombraría un minero, un título y un

En su relación con la Junta, Iturbide se encontró atrapado en el laberinto que él mismo había creado con el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba. Poco después, en las memorias que redactó en el exilio de Liorna, lo explicaba así:

Empezó la junta á ejercer sus funciones, me faltaron las facultades que le había cedido [...] Estaba en mi arbitrio volver á asumir el mando [...] ¿pero podría resolverme sin temeridad á tamaña empresa, fiado solo en mi juicio? [...] Además: en el caso de haber hecho lo que convenía, el plan de Iguala se dilataba y yo quería sostenerle, porque lo consideraba la ejide [sic] de la felicidad general.”<sup>37</sup>

La Junta, según Iturbide, no sólo formó la convocatoria “más tarde de lo que convenía”, sino que “incurrió en faltas muy considerables.” En primer lugar, siempre según Iturbide, “no tuvo presente el cupo y población de las provincias”, con lo cual unas estaban sobrerrepresentadas y otras infrarepresentadas. Pero el mayor defecto residía en el mecanismo ideado para la elección indirecta:

Dióse voto en la elección á los electores porque no podia privarsele de él [sufragio universal masculino], y dióse también á todos los individuos que formaban el ayuntamiento de la cabeza de partido para la elección de ayuntamientos [paso previo a la elección de diputados]:se pudo y se intrigó en efecto confacilidad [sic][...]formados pues los ayuntamientos á su placer y por consiguiente viciados; y teniendo todos sus individuos voto en la elección, resultó no haber mas electores que los ayuntamientos.<sup>38</sup>

Ya que el partido era la unidad geográfica electoral intermedia entre los pueblos y las villas por un lado y las capitales de provincia, por otro ¿quiere esto decir que la representación se decidió en este nivel? Según Iturbide no fue así porque los ayuntamientos de las capitales “constan de cuarenta, cincuenta o sesenta individuos, [en tanto que] los partidos que han de mandar á la capital sus electores, apenas les cabe nombrar ocho, nueve o diez.”<sup>39</sup> Tal vez Iturbide exagera para conformar *a posteriori* sus alegatos contra el

---

mayorazgo; Guadalajara un comerciante; Veracruz un comerciante; Puebla un artesano; Nueva Vizcaya un labrador; Sonora un artesano; Valladolid un labrador; Guanajuato un minero, y San Luis Potosí y Yucatán un empleado cada una. Véase texto de la convocatoria en Antonio García Orozco (recopilador), *Legislación electoral mexicana, 1812-1977*, México, Ediciones de La Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978, pp. 25-28.

<sup>37</sup> .- Las memorias de Iturbide fueron editadas en México luego de su fallido intento de regresar y ser fusilado, bajo el título *Breve diseño crítico de la emancipación y libertad de la nación mexicana, y de las causas que influyeron en sus más ruidosos, acaecidos desde el grito de Iguala hasta la espantosa muerte del libertador en Villa de Padilla*, México, Testamentaria de Ontiveros, 1827, 6, XXVIII, 205 pp. La cita, en la página 18.

<sup>38</sup> .- *Breve diseño...*, *Op. cit.*, p. 24.

<sup>39</sup> .- *Ibidem*.

congreso que había disuelto; aun así es necesario admitir que aquel mecanismo de elección indirecta le daba a los grupos políticos del ayuntamiento de las capitales de provincia una ventaja en la selección de los diputados.<sup>40</sup> Sin embargo, como se preveían varias votaciones en el colegio electoral provincial a fin de designar a los diputados por mayoría absoluta de votos, el mecanismo también propiciaba en este nivel la negociación entre grupos y corrientes de opinión, cuando a la provincia le tocaba elegir más de un diputado.

### ***Primer Congreso Constituyente***

De la aplicación de la convocatoria salió un Congreso dividido pero notablemente antiiturbidista, y cuyos actos más destacados serían, no la aprobación de una constitución, que era su mandato, sino la proclamación de Iturbide como emperador y luego, tras su disolución y posterior restauración, la inexistencia del Imperio. Las corrientes de opinión política que existían entonces en las provincias se reflejaron en el Congreso. No fue un congreso importante, a no ser porque fue la caja de resonancia de la correlación de fuerzas que se dio en estos primeros momentos de la vida independiente del país. Por escuetas, es difícil derivar de las actas de sesiones el juego interno y externo de las corrientes políticas, por lo cual tenemos que atenernos a los testimonios del propio Iturbide, de José María Bocanegra y Lorenzo de Zavala, diputados estos últimos en ese congreso.<sup>41</sup>

Desde las primeras sesiones se evidenció que el Congreso y el ejecutivo iban a tener fricciones. De entrada se aprobaron una serie de proposiciones según las cuales la

---

<sup>40</sup> .- Éste no es el único argumento que Iturbide esgrime contra el Congreso. En una larga nota de pie de página también señala que a su escritorio de regente habían llegado quejas de las provincias en que denunciaban las elecciones porque entre los diputados “los había tachados de conducta públicamente escandalosa, los había procesados con causa criminal, los había quebrados, autores de asonadas militares [...] los había antindependientes, y hasta un fraile había, estando prohibido fuesen diputados los religiosos.” Agrega que no obstante lo anterior no quiso mandar reponer las elecciones denunciadas “porque suponía que los defectos en que incurriese aquel congreso se enmendaría por el que los reemplazase...” *Brave diseño... Op. cit.*, pp. 22-23.

<sup>41</sup> .- José María Bocanegra, *Memorias para la historia de México independiente*, (edición facsimilar de la de 1892), México, Comisión Nacional para las Celebraciones del 175 Aniversario de la Independencia Nacional y 75 Aniversario de la Revolución Mexicana, 1985, pp. 13-131, y Lorenzo de Zavala, *Ensayo histórico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*, [facsimilar de 1845], tomo primero, Instituto Cultural Helénico – Fondo de Cultura Económica, 1985, pp. 84-199.

asamblea reconocía que la soberanía nacional residía esencialmente en la nación y en el Congreso que ésta había electo, siguiendo así el precedente gaditano. Pero no sólo eso, sino también aprobó un juramento para los miembros de la Regencia según el cual reconocían que la soberanía residía en la nación y estaba representada por los diputados. Poco tiempo después, en sus memorias, Iturbide dejaría en claro que esta fue la razón de fondo que explica las malas relaciones que como titular del ejecutivo estableció con el legislativo. Dice Iturbide:

El escollo en que hemos tropezado es el de sumo poder que, por el error más impolítico, se ha querido transferir de la masa de la nación a que exclusivamente pertenece, a un Congreso Constituyente. La autoridad tan poderosa que no tiene sumisión a ley alguna, ni admite otra que la que quiera asimismo prescribirse, obra indudablemente por su arbitrio, y esta idea es tan característica y peculiar del despotismo como incongruente y repugnante a la de un gobierno moderado.<sup>42</sup>

Pero a la vez que sostiene lo anterior, defiende en sus memorias el Plan de Iguala porque en este documento la nación le había cedido a él la representación de la voluntad general. ¿Qué idea tenía de la soberanía? Lo único claro es que residía en la nación, pues la transferibilidad o intransferibilidad quedaba en la obscuridad, salvo que supongamos que el Plan tenía, al menos en su mente, un valor superior al de una elección. Estas ideas contradictorias en una situación política difícil, guiaron las acciones y determinaciones de Iturbide que culminarían con la disolución del Congreso. Y es claro que la solución a la contradicción tendría que pasar por la defenestración de Iturbide del trono mexicano.

Desde el principio se conformaron dos grupos de diputados en el Congreso: los provenientes de las provincias centrales que por su población tenían un mayor cupo de diputados, y los de otras provincias fuera de ese perímetro. La mayoría de los primeros eran de firme convicción monárquica y se encontraban divididos entre la corriente borbónica y la iturbidista; los que venían de las provincias alejadas del centro, algunos eran monárquicos, y otros de embozadas simpatías republicanas. Los diputados de las provincias periféricas, que podríamos llamar independientes, acusaban tal ignorancia de los procedimientos parlamentarios que les resultaba difícil constituir un bloque en el seno del Congreso; aún así sus votos e iniciativas venían a redundar en el triunfo de alguna de las

otras dos facciones, según el clima político y la temperatura del debate. De las tres corrientes, la más fuerte fue la dirigida por los borbonistas; contaban con mayor experiencia política y tenían como referencia articuladora las sesiones de la logia de rito escocés, en donde acordaban previamente los pasos parlamentarios a dar y las votaciones. A todos los diputados los unía el propósito de confirmar y resguardar la independencia recién lograda del país. Fuera de la convicción monárquica, a los borbonistas e iturbidistas los acercaba la militancia antirepublicana, pero los separaban las preferencias por la persona a asumir la corona del imperio mexicano. Por consiguiente, los borbonistas y los republicanos embozados hicieron causa común contra Iturbide y los suyos, según Zavala e Iturbide.<sup>43</sup> Esta fue la coalición que bloqueó primero la discusión de la constitución durante los breves meses de la Regencia, y una vez proclamado Iturbide emperador, bloqueó las medidas que éste solicitaba al Congreso para imponerse en el país.

El Congreso se instaló el 24 de febrero de 1822 y sesionó ininterrumpidamente hasta su disolución por el emperador, el 31 de octubre siguiente. Como ya se dijo, el gran defecto de este Congreso fue que no se ocupó de formar la constitución, pues el retrasarla era obstaculizar a Iturbide y sus partidarios. Al igual que la Junta Gubernativa, este Congreso se erigió en legislatura ordinaria, dedicando sus sesiones a cuestiones cotidianas de gobierno, representaciones de individuos y corporaciones, asuntos militares, asuntos de hacienda y peticiones individuales. El Congreso prácticamente se puso en nivel de cogobierno, primero con la Regencia y luego con el Gobierno Imperial, de tal suerte que “los actos todos entre el ejecutivo y el congreso fueron discordes, y casi de continuas y mutuas reclamaciones en todos los ramos de la administración.”<sup>44</sup> La razón era obvia. Ante las dudas sobre el alcance de la vigencia de la Constitución de Cádiz, y al no contar con una constitución propia, los tramos de relación entre los poderes ejecutivo y legislativo estaban en vilo, prestándose a fricciones y malentendidos. Muchas fueron las cuestiones que

---

<sup>42</sup> .- *Breve diseño... Op. cit.*, p.5.

<sup>43</sup> .- Según Zavala la convicción de los republicanos era la siguiente: “Unámonos con éstos [los borbonistas] para evitar que Iturbide usurpe el poder supremo y establezca una monarquía, y después de triunfar de este obstáculo haremos desaparecer la soñada dinastía de los Borbones. Esto lo oía yo frecuentemente entre los que después han figurado como los primeros motores de la federación.” Zavala, *Op. cit.*, p. 112. Iturbide los explica así: “Algunos diputados idólatras [...] que me odiaban porque mi reputación hacía sombra á su vanidad, empezaron a fomentar dos partidos irreconciliables, que se conocieron con el nombre de republicanos y borbonistas: unos y otros tenían por objetivo destruirme.” *Breve diseño... Op. cit.*, p. 19.

enemistaron a Iturbide con el Congreso, pero cuatro las principales. Durante la Regencia, la indecisión sobre la forma de gobierno; y después, durante el Imperio, el nombramientos de magistrados al supremos tribunal, el regateo de medios y arbitrios para la hacienda pública y la que colmó el vaso, la negativa del legislativo a otorgar al ejecutivo facultades para implantar la ley marcial.

En cuanto a la forma de gobierno las opiniones estaban divididas. Aunque la convocatoria a elecciones no lo había previsto, las autoridades de las provincias habían extendido instrucciones a sus diputados, siguiendo el precedente establecido desde la fallida elección de diputados a Cortes de 1810 en adelante. De las que se conocen se deriva que no había opinión sólida y formada a favor de la monarquía. La más clara era la de Zacatecas, de embozadas simpatías republicanas, que instruyó a sus diputados, Bocanegra entre ellos, a determinar la forma de gobierno “que más nos aleje de una guerra civil” ya “que la provincia sabe que la opinión está dividida en este punto” y encarecía a sus diputados a no pronunciarse hasta que “no hayan conocido estar bien reunida la opinión.” Distintas habían sido las instrucciones a los diputados de la provincia de México que los obligaba a constituir “al gobierno del imperio bajo las bases fundamentales del plan de Iguala y los tratados de la villa de Córdoba”.<sup>45</sup> En suma, la opinión se encontraba dividida entre los monárquicos y los republicanos indecisos, y los monárquicos, compuestos de borbonistas y una decidida minoría iturbidista.

Dos razones poderosas llevaron a Iturbide a forzar la mano del Congreso para proclamarlo emperador. Primera, que el Congreso aprobara un decreto que reducía de cinco a dos los integrantes de la Regencia, dejando a Iturbide frente a un enemigo dispuesto a anularlo. Y segunda, que el Congreso pusiera a discusión un proyecto de reglamento en el que se pretendía declarar incompatible el mando militar con la de miembro de la Regencia.<sup>46</sup> Así, la forma de gobierno quedó violentamente resuelta con la proclamación de Iturbide como emperador por el ejército y una turba popular organizada por sus partidarios, entre el 18 y 19 de mayo, luego que España había declarado la nulidad de los Tratados de

---

<sup>44</sup> .- Bocanegra, *Op. cit.*, p. 40.

<sup>45</sup> .- *Ibid.*, pp. 34-35 y 65

<sup>46</sup> .- *Breve diseño... Op. cit.*, pp. 28-29 y Zavala, *Op., cit.* t. 1 pp. 127-162.

Córdoba. Las otras dos cuestiones —magistrados y ley marcial—cayeron en el *impasse*, sin que ninguna de las instancias pudieran encontrar una fórmula de cooperación para poder darles una salida decorosa.

Lo que sigue a la disolución del Congreso es historia sabida: Antonio López de Santa Anna se pronuncia y da a conocer el Plan de Veracruz; los generales José Antonio Echávarri, Luis Cortázar y José María Lobato enviados a reducirlo a la obediencia, defecionan y juntos redactan el Plan de Casa Mata. Ambos planes desconocían a Iturbide; sin embargo, el de Veracruz pedía la reinstalación del Congreso disuelto, en tanto el posterior de Casa Mata exigía la elección de uno nuevo. ¿Qué había pasado? Fundamentalmente que Iturbide había convertido al ejército en actor político al utilizarlo para forzar al Congreso a proclamarlo emperador, y ahora sus jefes principales, tras la disolución del cuerpo legislativo, reaccionaban favorables al clima que reinaba entre los otros actores políticos del momento, los ayuntamientos y las diputaciones provinciales. En virtud de los mandatos que habían recibido los diputados tras su elección, buena parte de ellos se habían sentido en la obligación de mantener informados a sus mandantes no sólo del clima en el seno del Congreso, sino también en la capital. Por esta vía se había venido conformando en las provincias, y sobre todo en los principales ayuntamientos y en las diputaciones provinciales, un sentimiento antiiturbidista a la par que se acentúan las posturas a favor de la república. Este sentimiento se puso violentamente de manifiesto cuando Iturbide, “mal aconsejado”, decidió disolver el Congreso.

Se trata de actores políticos colectivos, corporativos si se quiere. De un lado, ayuntamientos y diputaciones provinciales; de otro, ejército y, sin lugar a dudas, la Iglesia, todos con capacidades de acción e intereses distintos. Los primeros, encarnaciones de la soberanía popular, tendrán una capacidad de acción limitada por su dispersión geográfica y su arraigo local o regional. Los segundos, caracterizados por su unidad de mando e intereses nacionales, serán durante buen tiempo mucho más eficaces en la acción política. Los miembros de todos estos actores se inscribirán en las vagas corrientes de opinión política, en un contexto caracterizado por la ausencia de partidos en el sentido moderno del término. Todos los actores reaccionarán de manera diferente y según sus intereses, a los

aciertos y defectos de los esquemas institucionales que consignarán las sucesivas constituciones que marcan el transcurso de la “oscura” primera mitad del siglo XIX. En capítulo posterior nos ocuparemos de los actores políticos con mayor detalle; en lo que sigue inmediatamente y en el siguiente capítulo, abordaremos los congresos constituyentes y sus diseños institucionales, sin olvidar que los representantes populares eran emanaciones de las clases políticas que actuaban en las capitales provinciales.

Para cerrar esta ya larga sección, conviene dejar asentado que al reunirse de nuevo el Congreso previamente disuelto con el propósito de conocer la abdicación de Agustín I a la corona imperial, los diputados decidieron, en la sesión del 5 de abril de 1823, que no había lugar a discutir la abdicación pues la coronación había sido nula en virtud de la violencia a que se vio sujeto el Congreso en su momento. Lo más importante de esa sesión fue el punto 8º del dictamen que fue aprobado:

El congreso declara solemnemente: que en ningún tiempo hubo derecho para obligar á la nación mexicana á sujetarse á ninguna ley ni tratado, sino por sí misma, ó por sus representantes nombrados según el derecho público de las naciones libres; en consecuencia considera no subsistentes el plan de Iguala y tratados de Córdoba, quedando en absoluta libertad para constituirse en la forma de gobierno que más le acomode.<sup>47</sup>

Así, de golpe, el Congreso eliminó el problema que se había arrastrado desde 1821: la camisa de fuerza que representaba la dependencia del orden constitucional de la carta gaditana. Con ello quedó expedito el camino a la República. Y desde el punto de vista del derecho público mexicano, lo anterior equivale a una segunda declaración de independencia.

### ***Segundo Congreso Constituyente y Constitución del 24***

A diferencia del anterior, este Congreso fue electo sin el requisito de la representación gremial. El resto de las reglas básicas para la elección fueron las mismas: sufragio universal masculino a partir de los 18 años; elecciones indirectas de tres grados, un

---

<sup>47</sup> .- El texto del dictamen en Bocanegra, *Op. cit.*, pp.196-204.



diputado por cada cincuenta mil habitantes. Fue, sobre todo, un Congreso republicano, pues como veremos en capítulo posterior, el federalismo lo impusieron las provincias, especialmente Yucatán, Jalisco, Zacatecas y a su manera Tejas, provincias que iban camino a una virtual independencia. También, a diferencia del Congreso anterior, en éste no hubo de entrada una asunción explícita de la soberanía; sin embargo, de la manera como lo trató el poder ejecutivo, los integrantes del segundo Congreso daban por hecho que la tenía. El manifiesto publicado por el ejecutivo —en aquellos momentos a cargo del triunvirato formado por Miguel Domínguez, Vicente Guerrero y José Mariano Michelena— con motivo de la instalación del congreso, decía:

¡Conciudadanos! El Congreso se ha reunido para hacernos nación y una nación robusta, virtuosa y feliz. No hay poder sobre la tierra que pueda estorbarlo, y sólo nuestra inconsideración podrá contrariar las miras del Congreso [...] El hombre para disfrutar las conveniencias de la sociedad, tiene que desprenderse de una gran fracción de sus naturales derechos; y las provincias para subsistir y mantenerse como tales, necesitan proporcionalmente hacer los mismos sacrificios [...] Comprometámonos, pues, á reunirnos en torno de la soberana asamblea que acaba de instalarse, y que todos debemos ver como creadora de la nación y autora de nuestra felicidad futura...<sup>48</sup>

El que así hablaba era un ejecutivo evidentemente débil. Designado por el Congreso anterior, según la lógica de la época, el nuevo Congreso podía refrendarlo o sustituirlo. Aún más, dados los acontecimientos políticos de los dos años precedentes, reinaba entre los diputados un profundo temor al despotismo lo cual marcó sus trabajos, particularmente cuando se abordó el diseño del poder ejecutivo.

Sin embargo, el nuevo Congreso no las tenía todas consigo. Su soberanismo se topó con la decisión de algunas provincias que exigían una república acentuadamente federal, so pena en caso contrario de declararse independientes. No pocas de ellas se pusieron a redactar constituciones en que se declaraban estados autónomos. En el estado de necesidad que implicaban las tendencias a la desintegración que se evidenciaban en la actitud de esas provincias, los diputados, a iniciativa de Miguel Ramos Arizpe, se vieron obligados a fijar las reglas esenciales de la futura constitución en un Acta, especie de carta de intenciones,

---

<sup>48</sup> .- Tomado de las crónicas publicadas por el periódico *Aguila Mexicana*, contenidas en José Barragán y Barragán (ed.) *Acta constitutiva de la Federación. Crónicas*. México, Secretaría de Gobernación- Cámara de Diputados- Cámara de Senadores- Comisión Nacional para la conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, 1974, pp. 56-57.

cuyo proyecto se presentó en la sesión del 20 de noviembre de 1823.<sup>49</sup> Lo fundamental en ella fue la declaratoria a favor de la federación, pero no pudieron evadir el tema de las características del poder ejecutivo. Por la experiencia anterior, forma de gobierno y manera de integrar al poder ejecutivo tenían un denominador común: el temor a la tiranía. Fue así como temores e ingentes necesidades políticas presidieron los ánimos de los diputados que iban a decidir el candente tema de la naturaleza e integración del poder ejecutivo de la naciente república.

Los artículos 16 y 17 del proyecto de Acta preveían un ejecutivo unipersonal, integrado por “un individuo con el nombre de presidente de la federación mexicana” y un vicepresidente “para sustituirlo”. Al discutirse el artículo 16 surgieron los temores y las dudas. El diputado Rodríguez “fundado en que la libertad peligraba” se opuso al ejecutivo unipersonal “ya que tiene el arbitrio de crearse un partido por medio de los empleos” y se declaró por “un cuerpo moral”, aunque sin señalar el número de sus miembros. Espinosa, que hablaba por la Comisión, defendió el sistema unipersonal porque “tiene las ventajas de la celeridad y el sigilo” y porque era “muy difícil el que un presidente amovible pudiera tiranizar a los pueblos constituidos bajo la forma federal”. Finalmente, Morales quiso “para combinar la actividad y la seguridad”, un triunvirato cuyos miembros se fiscalizaran entre sí. Como este artículo fue reprobado por la mayoría, la solución fue dejar el tema a la discusión del proyecto de constitución.<sup>50</sup>

En agosto de 1824, nos dice Zavala, el Congreso publicó dos decretos constitucionales — “que formaron después parte de la Constitución federal”, — para la

---

<sup>49</sup> .- El discurso preliminar con que se acompañó la presentación del proyecto de acta habla por sí solo. Se decía que la comisión de constitución hubiera querido presentar cuanto antes el proyecto de constitución, pero ante “la necesidad imperiosa de dar vida y salvar de una vez la nación casi disuelta” propone al congreso el proyecto de acta constitutiva de la nación mexicana “que sirviendole de base para sus ulteriores trabajos, diese desde luego á las provincias, á los pueblos y á los hombres que los habitan, una garantía firme del goce de sus derechos naturales y civiles, por la adopción definitiva de una forma de gobierno y por el firme establecimiento de este y desarrollo de sus mas importantes atribuciones.” En Barragán y Barragán (ed.), *Op. cit.*, p. 90 y 437-439.

<sup>50</sup> .- El artículo 15 del Acta quedó así: “15.El supremo poder ejecutivo se depositará por la Constitución en el individuo o individuos que ésta señale. Serán residentes y naturales de cualquiera de los Estados o territorios de la federación” en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1979*, México, Editorial Porrúa, 1980, p. 156.

elección de presidente y vicepresidente y magistrados de la Suprema Corte de Justicia.<sup>51</sup> Estos decretos tenían su origen en una sesión secreta del Congreso, de la cual no hay referencia en la documentación rescatada, y que se llevó a cabo con la presencia de secretarios del Despacho del ejecutivo que habían acudido para dar cuenta del estado de la seguridad y tranquilidad públicas.<sup>52</sup> En ella, los miembros del gobierno habían dejado en claro que si bien el Acta le había otorgado al ejecutivo una serie de facultades, las autoridades provinciales, que ya agitaban su propia inercia hacia la constitución de estados autónomos, no las respetaban, particularmente en lo que se refería a la aportación de recursos y contingentes para las fuerzas armadas, por lo cual el bandolerismo y la sedición promonárquica reinaban en todo el territorio. Este informe llevó al acuerdo de la asamblea de establecer una comisión, presidida, como la de Constitución, por Miguel Ramos Atizpe, para que propusiera medidas que resolvieran la situación. La Comisión presentó su proyecto de decreto en la sesión del 12 de abril de 1824 y se entró de lleno a su discusión, misma que duró hasta fines de ese mes y luego se diluye, hasta que en agosto aparecen los decretos de que habla Zavala.

---

<sup>51</sup> .- Zavala, *Op. cit.*, p. 57.

<sup>52</sup> .- La documentación relativa al poder legislativo mexicano es defectuosa porque sus locales fueron presa de las llamas al menos en dos ocasiones durante el siglo XIX. Al Dr. José Barragán y Barragán debemos el rescate de buena parte de las actas oficiales de la Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano y de los dos primeros congresos constituyentes. Gran parte de nuestro análisis se basa en ellas. Sin embargo, como explica el propio Barragán en la introducción al tomo IX y último de esa colección, de las actas del segundo congreso constituyente no pudieron rescatarse las correspondientes a las sesiones de noviembre y diciembre de 1823, las de enero, febrero y marzo, así como las de agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 1824. Cuando Barragán publicó las actas, lo hizo con las de sesiones ordinarias y extraordinarias públicas, pues estaba perdido el libro de las actas secretas, mismas que para el periodo 1821-1824 descubrió después el profesor Luis Muro y las publicó el Instituto de Investigaciones Legislativas. Sin embargo de estas últimas, el libro original está mutilado en las que corresponden a las sesiones secretas efectuadas entre el 3 de febrero y el 2 de mayo de 1824. Los debates sobre la organización y facultades del poder ejecutivo se dieron entre julio y agosto de 1824 en sesiones ordinarias públicas, por lo cual es imposible conocer todos los detalles. Sin embargo, como se explica en el texto, el debate sobre el proyecto de decreto para la tranquilidad pública, en que se proponía un ejecutivo unipersonal, y que está consignado en las actas publicadas por Barragán, correspondientes al mes de abril del 24, nos dan indicios de cómo evolucionó el tren de ideas al respecto. Por ello, aquí seguimos, aparte de Lorenzo de Zavala y Bustamante, las sesiones correspondientes consignadas en *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824). Diario de sesiones del Congreso Constituyente de la federación mexicana. Sesiones del mes de abril de 1824*, tomo VIII, México, Unam-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980. 364 pp. Y *Diario de sesiones etc. Sesiones del mes de mayo de 1824*, tomo IX, México, Unam- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, foliado irregular. Para sesiones faltantes en los *Diarios*, acudimos a las crónicas parlamentarias del periódico *Aguila Mexicana* también recopiladas por Barragán, y que fueron editados bajo los títulos *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas. Y Constitución Federal de 1824. Crónicas*, México, Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, 1974, 588 y 1054 pp, respectivamente. Para otros temas y propósitos, el lector puede también consultar *Historia parlamentaria*

De la documentación disponible puede verse que la discusión fue acalorada y extensa, pues el proyecto de decreto proponía a) el establecimiento de un supremo director de la federación y un vicedirector; b) además de las facultades señaladas en el Acta, se le atribuían las extraordinarias de allegarse fondos por diversos arbitrios y disponer directamente de las fuerzas armadas; c) supeditaba a los gobernadores de los estados, en lo que a tranquilidad pública se refería, al supremo director; d) se facultaba a éste para expeler del territorio a todo extranjero que no hubiera jurado la independencia; e) se disponía la inmediata formación de un consejo, integrado por un individuo designado por cada congreso de los estados, “cuyo dictamen oirá el supremo director en los asuntos graves que lo crea conveniente”, y f) se señalaba que el Congreso se limitaría a conocer y aprobar el proyecto de constitución, sistematizar la hacienda pública, reglamentar la milicia cívica y aprobar las leyes “cuya importancia califique por tres cuartas partes de los diputados presentes en la sesión.” Para apoyar su proyecto, la Comisión señalaba en el dictamen que las revoluciones sufridas “han relajado todos los resortes de la subordinación y la disciplina”, a lo cual había que agregar la debilidad del gobierno. La Comisión apuntaba así al problema que residía en el trasfondo de la relación entre el legislativo y el ejecutivo: el “dictar una providencia á cada grado del termómetro de las reacciones, es un método ruinoso.”. Aún más, y como señalaba Destut de Tracy, cita la Comisión en su dictamen, una “nación no debe emprender la formación de una nueva constitución hasta después de haber reunido todo los poderes de la sociedad en las manos de una autoridad favorable á este proyecto”. La Comisión, abundaba el dictamen, hubiera propuesto “el nombramiento de un dictador que asumiese todos los poderes”, “más como ya ecsiste una acta constitutiva que prescribe la separación de poderes”, la Comisión se limitaba a concentrar el poder, delimitar congreso y gobierno para que éste quedase expedito para cumplir su misión, y combinar las mismas medidas respecto de los estados, “de modo que se obtenga igual resultado, sin que por esto se invada el sistema de federación ni se paralicen [sic] los trabajos de las legislaturas [de los estados]”.

Sin embargo, entre el proyecto de constitución que se había puesto a consideración de la asamblea en marzo de 1824 y la redacción final de la Constitución — con el proyecto de decreto sobre la tranquilidad pública de por medio— es un hecho que en aquél se presentaba un triunvirato y en ésta quedó finalmente establecido el ejecutivo unipersonal, un presidente y un vicepresidente para sustituirlo en sus ausencias temporales o definitivas. No obstante que las fuentes directas no proporcionan datos para juzgar el cómo y el por qué del cambio de actitud en el seno del Congreso, hay indicios indirectos para determinar cómo se llegó a la convicción del ejecutivo unipersonal. Carlos María de Bustamante nos dice que con él varios diputados se opusieron al proyecto de decreto sobre la tranquilidad pública, como efectivamente consta en las actas de las sesiones de abril, e insinúa que logró se retirase de la discusión. En las sesiones de fines de julio y principios de agosto de 1824, según consta en las crónicas parlamentarias del periódico *Aguila Mexicana* recopiladas por Barragán, se conoció de la sección del proyecto de constitución referente al ejecutivo, en la cual ya se incluye el ejecutivo unipersonal, presidente y vicepresidente. Aunque el estilo de esas *Crónicas* es mucho más escueto que el de las *Actas*, de su lectura se deriva que la oposición había desaparecido, pues la mayoría de los artículos de las facultades, incluido el del ejecutivo unipersonal, se aprueban casi sin discusión. El único testimonio al que podemos echar mano para explicar el cambio de actitud nos lo da el propio Bustamante. Luego de explicar su oposición al proyecto de decreto sobre la tranquilidad pública, dice:

En fin, nos decidimos por la unidad [del ejecutivo], y muchos lo hicieron por el mismo principio que los israelitas cuando pidieron rey, es decir, porque rey tenían las demas naciones, y nosotros porque tenían presidente los anglo-americanos, que entónces era nuestro tipo de imitacion, pues no los conocíamos como hoy. Finalmente, nos decidimos por la unidad [del ejecutivo] que tan caro nos ha costado, prometiéndonos, que ligado el presidente por la constitucion y leyes, y careciendo del funesto derecho de hacer mal, nunca obraría por sí solo sino con su ministerio.<sup>53</sup>

A Miguel Ramos Arizpe se le ha incluido en el panteón de los héroes como el padre del federalismo, pero se ha ignorado otra faceta importante de su personalidad. A estas alturas, veterano de las Cortes de Cádiz, Ramos Arizpe se presenta como un experto en tácticas parlamentarias. Veamos por qué. Como presidente de la Comisión de Constitución,

---

<sup>53</sup> .- Carlos María de Bustamante, *Cuadro histórico de la Revolución mexicana de 1810*, tomo VI, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, pp. 270-271.

en sesión anterior, la del primero de abril de 1824, había presentado una sección del proyecto de constitución, la referente a la integración del poder legislativo y sus facultades. Y el 12 de abril, como presidente de la comisión especial, presenta el proyecto de decreto sobre la tranquilidad pública que venimos comentando, el cual califica no sólo de medida extrema, sino también de necesaria y temporal para salvar el compromiso por la federación establecido en el Acta. De que Ramos Arizpe estaba a favor del ejecutivo unipersonal, siguiendo el ejemplo estadounidense, era obvio y quizá lo veía sinceramente como la única salida para preservar la federación. Pero seguramente también estaba consciente que la idea de un ejecutivo unipersonal evocaba en las mentes de los diputados los recuerdos de la monarquía absoluta española y, más de cerca, las experiencias vividas con Agustín I. Con sus tácticas parlamentarias, obligaba a los diputados a declararse sobre la naturaleza del poder ejecutivo antes de presentar la sección del proyecto de constitución sobre este poder. Al obligarlos a considerar, a la vez, la sección del proyecto de constitución sobre el legislativo (antes que la correspondiente al ejecutivo) y el proyecto de decreto sobre la tranquilidad pública, les deja la puerta abierta para poner todas las trabas y equilibrios primero en la sección sobre las facultades legislativas, y después posiblemente en las del ejecutivo, reduciendo así la oposición al gobierno unipersonal.

De lo que se ha conservado de las actas de las sesiones, que llegan hasta el 31 de mayo de 1824, resulta evidente que la táctica rindió resultados. El dictamen sobre el proyecto de decreto se discutió en lo general y sólo tres artículos de 14 en lo particular, en las sesiones que van del 12 al 22 de abril.<sup>54</sup> En esos debates aparece una minoría encabezada por Carlos María de Bustamante, que se opone radicalmente al proyecto, acusando a la Comisión de querer instaurar una tiranía, un despotismo, que huele a monarquía absoluta.<sup>55</sup> Los opositores citan a Filangieri, Montesquieu y Constant en apoyo

---

<sup>54</sup> .- Las sesiones correspondientes a los debates sobre el proyecto de decreto para la tranquilidad pública, en *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*. *Diario de sesiones del congreso constituyente de la federación mexicana. Sesiones del mes de abril de 1824*. (Edición facsimilar de la de 1824), tomo VIII, México, Unam- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980 pp. 123-262.

<sup>55</sup> .- El punto fino para Bustamante es que el ejecutivo unipersonal es propio de las monarquías, no de las repúblicas. Decía: “Una autoridad sin límites concedida á un ciudadano en una república (dice Filangieri) es el peor de los males, pues con ella constituye una monarquía (dice Montesquieu) ó mas que una monarquía. En esta las leyes han previsto la constitución, ó se han acomodado á ella, y la misma constitución del estado contiene al monarca; pero en la república donde un ciudadano se hace dar un poder escorbitante, será muy grande el abuso que hará de él; pues las leyes que no han prevenido el abuso, no pueden después refrenarlo.

de sus argumentos; tratan infructosa e improvisadamente de hacer mociones que retrasen o maten el proyecto. Sin embargo, la Comisión va llevando los debates del tema del ejecutivo unipersonal al de sus facultades, pero dejando en claro que nada hay en el decreto que contradiga el Acta. Tres veces comparece el Secretario de Guerra para recordarle a la asamblea la precaria situación nacional y la debilidad del gobierno para hacer frente al desorden y la inseguridad, y señalar de paso que las facultades específicas contenidas en el decreto no las pidió el gobierno, sino sólo que se aclarasen y/o fijaran las facultades que creyeran convenientes para cumplir su misión. Paulatinamente, la Comisión va haciendo conscientes a los diputados que la responsabilidad de resolver la situación recae en ellos y que el proyecto de decreto no se debe a intrigas del gobierno. Al aprobarse el dictamen en lo general y pasar a discutir el artículo primero del decreto, ya se habla indistintamente de director o presidente y de vicedirector o vicepresidente. También se va generalizando la opinión de que es necesario renovar el poder ejecutivo mediante una elección de dos instancias: por ternas presentadas al Congreso por las legislaturas de los estados y la declaratoria de éste a favor de los dos que tuvieran el mayor número de votos para presidente y vicepresidente.

Dadas las lagunas en la documentación, no se sabe si el proyecto de decreto para la tranquilidad pública fue aprobado o desechado. Todo parece indicar que se le dejó en el limbo pero sirvió su propósito. Los argumentos en el debate sobre este decreto fueron también antecedente para los decretos sobre elecciones que menciona Zavala, y que llevaron a la elección de Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo a la presidencia y vicepresidencia antes de promulgarse la Constitución. Pero sea como fuere, es un hecho que a final de cuentas triunfó la propuesta del ejecutivo unipersonal y que en la Constitución de 1824 se le pusieron acotaciones importantes, de las cuales la más relevante es la un Consejo de Gobierno formado por la mitad de los miembros del Senado.

---

*Actas constitucionales...* tomoVIII, *Op. cit.*, p 138. La cita casi textual que hace Bustamante de Filangieri es, sin embargo, tramposa, porque de este autor no incluyó el párrafo que sigue a la cita: “El medio más eficaz para prevenir este mal, es limitar cuanto sea posible la duración de esta magistratura. En todos los cargos [de una república] debe compensar la ley la extensión del poder con la brevedad de su duración.” Véase Cayetano Filangieri, *La ciencia de la legislación*, con comentarios de Benjamin Constant, México, Comité de Biblioteca

### *El soberanismo legislativo*

Antes de entrar a considerar los defectos en el diseño constitucional del 24, conviene ver el tema de la relación ejecutivo y legislativo bajo otro punto de vista. En las líneas anteriores hemos hecho el análisis histórico convencional mediante la exégesis de las principales fuentes disponibles a saber, las actas penosamente rescatadas relativas a las sesiones de los primeros cuerpos legislativos de los primeros momentos del México independiente. Pero al leerlas apareció otra forma más cercana a los métodos y técnicas propias de las ciencias sociales en general y de la ciencia política en particular. Tal y como había quedado establecido desde las Cortes de Cádiz, se estilaba entonces como ahora dedicar los primeros momentos de cada sesión a dar cuenta a la asamblea de los diversos asuntos oficiales y de particulares que se le enviaban para su conocimiento y decisión, así como el trámite consiguiente, o sea el turno a las diversas comisiones. Luego de la primera lectura que realizamos a las actas se intentó establecer una serie de categorías que, si bien no pretendían agotar todos los asuntos del conocimiento de los cuerpos legislativos de la época, sí incluyeran aquellos que evidentemente se relacionaban con dos ámbitos, las relaciones con el ejecutivo y las relaciones con la población en general. Luego de varias semanas de minuciosa relectura y clasificación resultó lo que se consigna en el Cuadro I. Este cuadro concentra los datos que aparecen todavía con mayor detalle y desglose en el Apéndice I al final de esta obra.

Las órdenes directas al gobierno fueron todos aquellos acuerdos en que el cuerpo acordaba una medida y la pasaba al ejecutivo para su ejecución. La presencia del titular del ejecutivo incluye las sesiones en que estuvo presente Iturbide fuera como cabeza de la Regencia o como emperador, y después alguno de los miembros del triunvirato que encabezó el ejecutivo entre la caída de Iturbide y la puesta en marcha de la Constitución de 1824. Citar a los ministros fue una práctica constante que tendría sus efectos formales como después veremos. Pero la expedición del citatorio no quería decir que necesariamente comparecieran; por ello desglosamos en dos lo que podría haber sido una sola: citatorio y



comparecencia. Las peticiones de particulares son por demás importantes porque pensamos nos darían idea de cómo percibía la población un legislativo que estaba en vías de hacerse constitucionalmente; incluye de todo, desde peticiones de pensiones hasta dispensas para los trámites para ser médico o abogado. Las dos últimas categorías, formación de comisiones y subcomisiones, y disposiciones sobre reglamento, pensamos que eran importantes porque buscábamos elementos que nos dieran una idea sobre cómo percibían los legisladores el gobierno interior de su cuerpo. Tratamos, en lo posible, que las categorías fueran capaces de hacer una discriminación clara de la información empírica contenida en las actas.

**Cuadro I**  
**Trámites en los primeros cuerpos legislativos**  
**(1821-1824)**

<b>Periodo</b>	<b>I</b>	<b>II</b>	<b>III</b>	<b>IV</b>	<b>V</b>	<b>VI</b>	<b>VII</b>
<b>A:</b> Junta Provisional Gubernativa 22 IX 1821- 25 II 1822.	134	62	3	2	295	24	4
<b>B:</b> Sesiones ordinarias del Congreso Constituyente 24 II - 31 V 1822. 1 VI - 16 VIII 1822. 17 VIII - 13 IX 1822. Sesiones extraordinarias del Congreso Constituyente 27 VIII - 11 IX 1822.	94	53	19	9	654	101	3
<b>C:</b> Junta Nacional Instituyente del Imperio mexicano 2 XI 1822- 6 III 1823.	4	2	1	4	136	12	4
<b>D:</b> Sesiones ordinarias del Congreso Constituyente 7 III - 13 V 1823. Sesiones ordinarias del Congreso Constituyente 1-30 IV 1824 1-31 V 1824 1 VI -23 VII 1824.	2	1	1	1	239	5	2

**I.-** Ordenes directas al gobierno  
**II.-** Presencia del titular ejecutivo  
**III.-** Citatorios a Ministros  
**IV.-** Comparecencia de Ministros

**V.-** Peticiones Particulares  
**VI .-** Formación de comisiones o subcomisiones  
**VII.-** Disposiciones sobre reglamento o gobierno interior

Los resultados no son sorprendentes, pero sí muy satisfactorios en el sentido que confirman lo que hemos concluido con las fuentes y métodos históricos convencionales. La indefinición de fronteras entre el ejecutivo y el legislativo, y sobre todo el predominio inicial de éste último, son evidentes en el tramo que corre de septiembre de 1821 a febrero de 1822. Es el periodo en el cual Iturbide se desempeña como cabeza de la Regencia. La Junta Provincial Gubernativa —que lo primero que hizo fue declararse soberana— decreta 134 órdenes directas a la Regencia en un plazo muy breve, con todo la proporción más alta en toda la historia legislativa del país. La situación se repite entre el primer congreso constituyente e Iturbide regente o emperador. En este caso el congreso expide 94 órdenes directas, la mayor parte de ellas (89) antes de verse forzado a proclamarlo emperador el 21 de julio de 1822. Hay pues dos momentos: el primero hasta el mes de julio, en que domina el Congreso una mayoría formada entre independientes y borbonistas que evita las maniobras de los diputados iturbidistas a favor de su dirigente, y uno segundo en que empieza a tomar forma la amenaza de la fuerza sobre el Congreso de parte de Iturbide emperador y el ejército. Este segundo momento culminaría con la disolución del Congreso.

La situación política de la relación entre legislativo y ejecutivo cambia radicalmente tras la defenestración de Iturbide y la restauración del Congreso. Ya no hay órdenes directas al gobierno, integrado ahora por un triunvirato sancionado por el mismo Congreso. Ya no es necesario porque se trata de un ejecutivo débil, sujeto plenamente al poder legislativo, casi en un plano parlamentario. Este primer Congreso se dedica única y exclusivamente a formar la convocatoria para el segundo Congreso constituyente que habrá de expedir la Constitución de 1824. Lo mismo va a suceder en la relación entre el ejecutivo y el segundo Congreso constituyente por las mismas razones; este Congreso apenas expide dos órdenes directas al gobierno a lo largo de todas sus sesiones.

Al analizar las categorías “Presencia del titular del ejecutivo”, “Citatorios a Ministros” y “Comparecencias de Ministros” también se reflejan las peculiaridades en la tensión entre ejecutivo y legislativo. Iturbide acude 62 veces a las sesiones de la Junta Provisional Gubernativa y 53 a las del primer Congreso. Pero no lo hace porque el cuerpo

legislativo en ejercicio de la soberanía asumida lo cite; al contrario, lo hace interpretando a su modo la Constitución de Cádiz exigiendo que el cuerpo sesione con la presencia del titular del poder ejecutivo, para poder así imponer sus designios políticos. Con las provincias en actitud de resistencia a la constitución de un poder centralizado y sin la mayoría en el legislativo, este es un último recurso de Iturbide, particularmente durante las sesiones del primer Congreso, para tratar de consolidar su poder desde la ley. La negativa a concederle poderes extraordinarios para enfrentar la situación será de forma natural la razón y pretexto para disolver el Congreso. Lo anterior se refleja en los citatorios a ministros. El Congreso trata de ejercer su soberanía llamándolos a cuentas pero de 19 citatorios sólo nueve se cumplen. Por las razones arriba anotadas, los números de las tres categorías se invierten en forma radical (1,1,1) cuando el segundo Congreso desarrolla sus trabajos.

La quinta categoría “Peticiónes de particulares” merece atención especial. La cantidad y variedad de las peticiones a los cuerpos legislativos pueden recibir dos interpretaciones. Una, que la estructura político administrativa que había dejado la corona en estas tierras se encontraba en crisis y en algunos aspectos desmoronándose por las indefiniciones legales, no obstante que el Plan de Iguala había establecido que los funcionarios “quedarían como en el día”. Otra, que algunos sectores de la sociedad percibían que la legitimidad, y por lo tanto la soberanía, residía en los cuerpos legislativos, sobre todo en los dos congresos electos, lo cual suponía negarles esa legitimidad al ejecutivo y sus órganos. Sin embargo, ya que no hay relaciones unicasales en las realidades sociales y políticas, ambas interpretaciones son válidas, y en la mentalidad de algunos sectores de la sociedad se mezclaron para decidirlos a recurrir a los cuerpos legislativos como los únicos representantes de un orden político que batallaba por emerger. Las dos últimas categorías demostraron carecer de importancia explicativa, salvo el caso de la de “Formación de comisiones o subcomisiones” del primer Congreso. En este caso el alto número de formación de comisiones y subcomisiones se explica por lo encendido del debate entre los iturbidistas y la coalición formada por independientes y borbonistas que motivaba numerosas propuestas de parte de los primeros que eran enviadas por la mayoría a morir en comisiones o subcomisiones *ad hoc*.

Este enfoque confirma entonces no sólo las conclusiones derivadas del análisis convencional histórico, sino pone de manifiesto que la tensión de los dos poderes activos está marcada en los hechos y las decisiones de los cuerpos legislativos por la disputa por la titularidad de la soberanía. La tradición jurídica y política hispánicas señalaban que en caso de *vacatio regis* la soberanía regresaba al pueblo y aquí, como en España, sus representantes la asumieron plenamente. El título de Iturbide era, en cambio, muy precario: una supuesta adhesión de toda la población al Plan de Iguala. A fin de cuentas, el título con mayor legitimidad llegó a prevalecer marcando dos pautas para el futuro: el soberanismo legislativo y la debilidad del poder ejecutivo.

### ***Balance de la Constitución del 24***

La Constitución de 1824 es importante desde el punto de vista institucional no sólo porque es el primer diseño político, sino porque las posteriores constituciones federales son de alguna manera reformas sucesivas a ella. En capítulo posterior se tratará a fondo el tema de la primera definición y vigencia del federalismo, que desde un punto de vista cronológico va a ser el tema central de disputa política entre 1828 y 1854. Por ahora nos limitaremos a analizar algunas cuestiones que, federalismo aparte, llegarían pronto a ser consideradas como defectos de la Constitución de 1824. Los defectos constitucionales como tales los veremos en el Capítulo IV en relación con los actores políticos y según las críticas de los contemporáneos. Para cerrar adecuadamente el presente Capítulo nos limitaremos a hacer un balance del diseño constitucional en relación a los propósitos de los constituyentes.

La primera cuestión se refiere al tipo de poder ejecutivo que quedó plasmado en la Constitución: un ejecutivo estructuralmente débil, cuando la penuria hacendaria era grande y las necesidades militares inmensurables, dadas las amenazas externas y las de sedición internas. Dos razones confluyeron para que ese fuese el resultado. Primero, la profunda convicción, entonces en boga, que el poder legislativo como vocero de la voluntad nacional, estaba por encima de todas las cosas. Y segunda, el propósito generalizado de

limitar al poder ejecutivo, idea a la moda del tiempo, propia de los liberales ilustrados que luchaban contra las monarquías absolutas con los esquemas ideales que les proporcionaba la Razón. La Soberanía Popular era el motor, la Tiranía el objetivo. Era natural que así pensaran los diputados de persuasión monárquica, pero para los de orientación republicana, en cambio, resultaba ilógico. Y ello, porque bien vistas las cosas, no eran equiparables la monarquía con la república, sobre todo en lo que se refiere a potencialidades para la tiranía, además no se contaba entonces con ejemplos claros sobre repúblicas despóticas salvo el caso de la Convención en Francia, pero que después de todo la ejerció un cuerpo legislativo y no el poder ejecutivo.

Por ello hay que convenir que para los primeros diputados constituyentes hubiera resultado más fácil diseñar límites y equilibrios a un monarca que a un ejecutivo unipersonal republicano. No coincidimos con Zavala en el sentido que no había experiencia para el régimen monárquico, pues después de todo los constituyentes habían nacido y crecido en un régimen de esta naturaleza, y habían también experimentado el tránsito y accidentes de la monarquía absoluta a la limitada con el experimento gaditano. En este sentido, les hubiera bastado realizar reformas a la Constitución de Cádiz para incorporar peculiaridades nacionales, que fue lo que se propuso Iturbide. El salto del efímero imperio de Iturbide a la república, bajo las circunstancias ya descritas en la primera parte de este capítulo, les dejó como únicos nortes lo que se había hecho en Estados Unidos y, en cierta medida, en la Gran Colombia. Sin embargo, las soluciones que van a desarrollar no fueron producto de la simple imitación pues intentaron algunas originales.

Decididos, pues, a evitar la excesiva concentración de poder en el ejecutivo, actitud que anclaba en el temor al absolutismo propio del liberalismo ilustrado, los constituyentes de 1824 terminaron por diseñar un ejecutivo débil e ineficaz, algunas de cuyas características van a prolongarse, vía la constitución de 1857, hasta la carta de 1917. Pero conviene señalar de entrada que, una vez decidido el ejecutivo unipersonal, si nos atenemos a las crónicas y actas parlamentarias, la mayor parte de la sección correspondiente al poder ejecutivo del proyecto de constitución pasó casi sin discusión, en particular las atribuciones del presidente de la República. Se aprobaron en apenas ocho sesiones entre el 21 de julio y

el 7 de agosto, buena parte de las cuales se dedicaron a otros asuntos de legislatura ordinaria.<sup>56</sup> La mayor parte de los artículos referentes a las atribuciones pasaron sin mayor dificultad porque ya habían sido incluidas en el Acta Constitutiva aprobada meses atrás. Pero en el empeño por limitar al máximo al ejecutivo, los constituyentes, además de la restricción a las atribuciones, agregaron otras muy peculiares.

Dadas las condiciones políticas imperantes hacia finales del primer cuarto del siglo XIX, en el imaginario de la época sólo cupieron dos posibilidades para instaurar límites y equilibrios al poder ejecutivo: el bicameralismo y las provincias en vías de constituirse en estados. El judicial, como veremos en el capítulo subsecuente, tardaría en conformarse como un verdadero poder capaz de moderar las relaciones entre poderes. Dicho de otra manera, instalados ya en la lógica republicana y en la del ejecutivo unipersonal, los constituyentes definieron los equilibrios desde el federalismo, es decir, contraponiendo a los estados federados con el ejecutivo federal.

El extremado federalismo que acusó este segundo Congreso constituyente se tradujo en que las facultades electivas más importantes se concedieran a las legislaturas de los estados. Se dispuso que la elección de presidente y vicepresidente se hiciera desde las legislaturas estatales, las cuales seleccionaban a mayoría de votos a dos individuos, que comunicarían al Consejo de Gobierno. Esta idea se había venido perfilando en los debates inmediatamente anteriores en torno al decreto de seguridad pública. Reunidas ambas cámaras del Congreso, éste conocía de las votaciones; después la cámara baja determinaba quién había obtenido el primer y el segundo lugar y declaraba la elección de presidente y vicepresidente, respectivamente. De similar resorte eran las elecciones de los senadores que también corrían a cargo de las legislaturas de los estados. Para los diputados, sólo se establecía la base demográfica en la Constitución, dejando la modalidad de su elección a las legislaturas de los estados.

En este esquema constitucional cumplía un papel fundamental el Consejo de Gobierno, heredero directo del Consejo de Estado gaditano ideado para moderar a la

---

<sup>56</sup> .- Se dedicaron al examen, discusión y aprobación de los artículos comprendidos en la sección

monarquía. El Consejo de Gobierno estaba integrado por la mitad de los senadores, funcionaba en los recesos del Congreso, y entre sus facultades más importantes se contaban la de velar por la vigencia de la Constitución y leyes generales, cumplir con algunas funciones propias del legislativo en sus recesos y servir de cuerpo de consulta al presidente de la República. No contentos con ello, los constituyentes diluyeron aún más el ejecutivo unipersonal mediante varias providencias. La primera fue diseñar un ejecutivo unipersonal en teoría pero dual en la práctica al establecer que el vicepresidente fuera el principal contendiente del que resultara electo para la presidencia de la República. Pero más importante aún fue establecer que el vicepresidente fuera, a su vez, el presidente nato del Consejo de Gobierno, colocándolo como figura de bloqueo dadas las facultades de este cuerpo, amenazando así seriamente la unidad de mando del presidente de la República.

Para atenuar todavía más cualquier exceso presidencial, se introdujeron visos de gobierno parlamentario al disponerse el refrendo de las leyes por los secretarios del despacho y hacerlos a éstos responsables políticamente de los actos del presidente. Esa responsabilidad se desahogaba ante el Congreso, al cual los secretarios estaban obligados a presentar un informe anual de sus actividades. Este, que era el único equilibrio no federal y propio de la relación entre ejecutivo y legislativo, se tomaba del precedente gaditano que partía del principio de la irresponsabilidad del monarca pero la responsabilidad de sus ministros. Finalmente, también al tenor de la Constitución gaditana, se establecieron restricciones a las facultades presidenciales, entre las cuales la más importante fue la relativa a no poder mandar en persona las fuerzas armadas sin previo consentimiento del Congreso o del Consejo de Gobierno en su caso. Esta restricción se acordó para tratar de acomodar los temores de la minoría dirigida por Carlos Ma. Bustamante de que un ejecutivo unipersonal pudiera utilizar la fuerza armada para imponerse ante el Congreso.<sup>57</sup>

---

correspondiente al poder ejecutivo, las sesiones del 21, 24, 26, 27, 28, 30 de julio y 6 y 7 de agosto de 1824.

<sup>57</sup>.- Cuando se discutía la atribución del proyecto que permitía al presidente disponer de la fuerza armada en el territorio nacional, Manuel Crecencio Rejón introdujo una adición para que ello se hiciera con la autorización previa del Congreso. Curiosamente, Bustamante se opuso sobre la base de que afectaba el secreto propio de la atribución y la sujetaba a las veleidades y retrasos del Congreso. Finalmente, la propuesta de Rejón fue derrotada. Sin embargo en el capítulo de restricciones al poder ejecutivo apareció la prohibición a dirigir en persona las fuerzas armadas sin autorización del Congreso. Dado lo escueto de las crónicas del *Águila Mexicana* es imposible determinar todos los detalles, pero seguramente el resultado fue producto de una transacción en comisiones. Véase José Barragán (compilador), *Constitución federal de 1824. Crónicas*, *Op. cit.*, pp. 587, 630-634 y 636-637.

En la misma lógica de temores y cuidados se inscribió la disposición que obligaba a someter a la aprobación del Senado el nombramiento de los altos funcionarios de Hacienda, a fin de que el presidente no adquiriera fuerza mediante el patronazgo de los empleos.

Los obstáculos no se limitaron al poder ejecutivo, alcanzaron también al legislativo. De inicio estaban las peculiaridades con que se introdujo el bicameralismo en la Constitución del 24. Como ya hemos visto, la formación de una segunda cámara venía sonando en el estira y afloja en torno a la definición del cuerpo político nacional desde la confección misma de la convocatoria al primer congreso constitucional. Para mediatizar afanes republicanos y sostener la solución monárquica del Plan de Iguala, Iturbide había propuesto sin éxito que el constituyente sesionara en “dos salas”. El tema vuelve a aparecer en el proyecto de Acta Constitutiva que la comisión presidida por Ramos Arizpe propone al segundo congreso, en el sentido de un senado constituyente que funcionara en forma paralela y concurrente con el congreso ya electo, propuesta que pronto se desechó. Sin embargo, el establecimiento de un senado como parte del poder legislativo encuentra acomodo en la Constitución del 24 sin mayores dificultades, vía el proyecto de constitución. Los federalistas lo proponían, siguiendo el modelo estadounidense, para representar los intereses de los estados en el Congreso federal; los opositores al federalismo lo aceptaron porque a sus ojos representaba una instancia que balanceaba los entusiasmos radicales de los representantes populares en la cámara baja. Sin embargo, no hubo diferenciación de facultades de las cámaras, salvo dos: la de ratificación por parte del Senado de altos funcionarios de Hacienda y agentes diplomáticos (incluido como requisito dentro de las atribuciones de nombramiento del ejecutivo), y la disposición que señalaba que el Consejo de Gobierno se formaría con la mitad de los senadores. Por lo demás, ambas cámaras concurrían en igualdad de condiciones, aunque sesionando separadamente, en el proceso de la formación de las leyes y decretos del Congreso General, salvo dos excepciones: calificación de las elecciones para presidente y vicepresidente, que corría a cargo de la Cámara de Diputados, y la aprobación de altos funcionarios de Hacienda y agentes diplomáticos a cargo del Senado como ya se dijo.



En cuanto a la actividad del poder legislativo en los recesos del Congreso General, es de llamar la atención que los constituyentes, tan celosos del monopolio de la soberanía por ese poder, hayan cedido las funciones de una diputación permanente, tal y como la preveía la Constitución de Cádiz, al Consejo de Gobierno que presidía el vicepresidente de la República. El Consejo tenía, entre otras facultades, la más importante: citar al Congreso a sesiones extraordinarias. Teóricamente este arreglo presentaba posibilidades de un doble bloqueo: de un lado del ejecutivo al legislativo, ya que por principio caía dentro de su esfera de competencia el citar o no a sesiones extraordinarias; de otro, dentro del propio ejecutivo, ya que el vicepresidente, enemigo político del presidente, podía impedir o propiciar el citatorio al presidir el Consejo de Gobierno. Si se considera que los constituyentes no habían aprobado como facultad del Consejo el autorizar facultades extraordinarias al ejecutivo, la facultad de citar al Congreso para aprobar medidas de emergencia se volvía crucial, sobre todo en una época de penuria hacendaria, sediciones internas y amenazas de invasión.

Otra cuestión, la relativa a las formas de concurrir ambas cámaras en la aprobación de leyes y decretos, fue la que a la larga probaría ser uno de los defectos mayores de la Constitución. Pareciera ser que la lógica que orientó la confección del artículo 58 contenido en la sección “de la formación de las leyes” fue evitar que en cualquiera de las dos cámaras se constituyera una minoría de bloqueo que impidiera la aprobación de leyes y decretos. Y para tal efecto se dispuso en el artículo de referencia, que para el caso de un proyecto aprobado por la cámara de origen y desechado por la revisora, éste volvería a la primera, y en caso de ser aprobado de nueva cuenta por los dos tercios de los legisladores, regresaría a la revisora “y no se entenderá que esta los reprueba, si no concurren para ello los dos tercios de sus miembros presentes.” Tal disposición, como veremos luego en el capítulo correspondiente a los actores políticos, fue la base para la intromisión del ejecutivo en los estados para defenestrar legislaturas y facilitar el camino para reformar la Constitución y establecer el régimen centralista.

Queda por último el tema de los derechos individuales y las garantías. Muy al estilo de la Constitución de Cádiz, la del 24 no sistematizó los derechos individuales, en parte

porque esto era más bien una línea propia del radicalismo revolucionario francés, y en parte porque era más fácil en este terreno trasladar casi textualmente lo dispuesto en la gaditana ya que sobre el particular no había disensos importantes. Por ello quedaron consignados a lo largo del texto constitucional los derechos a la propiedad, a la seguridad jurídica y las libertades de imprenta y de pensamiento. Pero en cuanto a las garantías que deberían asegurar estos derechos, salvo el de imprenta y la libertad de pensamiento, los demás quedaron sujetos al arreglo de las legislaturas de los estados. Y esto creó dos limbos jurídicos en ambos extremos del *continuum* federal: en la federación, uno que permitió a congresos ordinarios dictar decretos persecutorios, incluida la famosa Ley del Caso, movidos los legisladores por pasiones de partido; y en los estados, otro que permitía manipular sus leyes con fines también políticos.

Este fue, en suma, el marco constitucional en el que actuarían los diversos actores políticos en los años subsecuentes a la promulgación de la Constitución, y que llevaría al fracaso de la primera República federal.

## Capítulo II

### El equilibrio de poderes

"Muy difícil es la situación de los legisladores en una nación cuyas costumbres apenas pueden sostener las instituciones que se han adoptado. Se ven muchas veces obligados a dar leyes de excepción, contradiciendo con ellas los principios fundamentales consignados en la Constitución".

Lorenzo de Zavala, *Ensayo histórico de las revoluciones De México desde 1808 hasta 1830*, Libro I, cap. XX.

Desde el punto de vista histórico institucional, los años treinta y cuarenta del siglo XIX mexicano marcan una transición importante. En el terreno ideológico, y ante el fracaso de la Constitución de 1824, las posturas de la clase política se polarizan en torno al tema de federalismo o centralismo. Desde esta perspectiva se han realizado la mayor parte de los estudios históricos del periodo. Sin embargo, esta línea de confrontación política e ideológica esconde otra que desde el punto de vista de la evolución constitucional resulta mucho más interesante de abordar. A partir de la segunda mitad de los años treinta y con mayor fuerza en los cuarenta aparece y se afianza la convicción de que en una república, independientemente si es federal o unitaria, no basta con dividir los poderes, sino que de alguna manera es necesario establecer las salvaguardas institucionales para que se equilibren entre sí. Siguiendo los ejemplos gaditano y estadounidense, la Constitución del 24 había abordado este asunto por el lado de los tramos compartidos entre poderes: por ejemplo, un senado que concurre a aprobar ciertos nombramientos del ejecutivo, una cámara baja que colabora en la integración del presupuesto.

Tal sistema padecía, empero, de tres grandes deficiencias. Una, que reducía la concurrencia (y por lo tanto el supuesto equilibrio) a dos poderes, el ejecutivo y el legislativo, dejando fuera del todo al judicial. El judicial arrastraba el peso de la tradición hispánica, que lo había consignado a mero órgano jurisdiccional de la Corona. Otra, que los tramos de concurrencia se traducían en conflictos muy serios entre ejecutivo y

legislativo, sin que hubiera instancia ajena a ellos para resolverlos o para llevarlos a la colaboración. Y finalmente, quizá la peor deficiencia: cuando realmente colaboraban estos dos poderes ésta colaboración se traducía en medidas persecutorias contra ciudadanos inermes. La famosa Ley del Caso atestiguaba esta distorsión. Si Montesquieu quería evitar la tiranía cuando propuso la división de poderes, resultaba evidente que al haberla adoptado los primeros constituyentes mexicanos, había resultado, en el mejor de los casos, en una medida insuficiente.

No tardó en amanecer en las mentes más atrevidas del momento la idea que algo tenía que hacerse al respecto, en el entendido que la división de poderes debía acompañársela de mecanismos que aseguraran su equilibrio y colaboración, pero con miras a evitar proclividades tiránicas. Tras la arborecencia ideológica de los treinta y los cuarenta, que puso en primer plano tanto la cuestión de la forma de gobierno (centralismo vs. federalismo) como la relación Estado- Iglesia, aquella idea constituyó el común denominador de ambos bandos y ubicó la cuestión del equilibrio de poderes y el tema de los derechos individuales en una perspectiva que culminaría en la Constitución de 1857. Esta evolución tiene sus protagonistas centrales: de un lado a Francisco Sánchez de Tagle, liberal ilustrado a la antigua usanza y centralista, que abordó el tema en la primera y la segunda de las Siete Leyes de 1836; y Mariano Otero, liberal moderado y federalista, representante de una nueva generación política en la postindependencia, que hace sus contribuciones principales en los constituyentes del 42 y del 47. Y ambos tienen, cada uno en su momento, nuevas lecturas. Sánchez de Tagle agregó a sus clásicos a Benjamin Constant, político aristócrata francés, defensor de las autonomías locales frente al poder central, que propone como adición a la división de poderes un poder neutral; Mariano Otero, por su parte, encontró en Alexis de Tocqueville la clave de bóveda para hacer funcionar la división de poderes: el poder judicial federal de los estadounidenses.

### *¿Y el tercer poder?*

Antes de entrar a considerar las aportaciones institucionales de los “hombres de bien” a través de las Siete Leyes, es preciso preguntarse sobre el diseño constitucional que para el poder judicial hicieron los primeros constituyentes. Bien conocida es la opinión de Emilio Rabasa, expuesta a principios del siglo XX, en el sentido de que el poder judicial no es propiamente un poder por carecer, a diferencia de los otros dos poderes, de capacidad de iniciativa y de autoridad general.<sup>1</sup> Además de la influencia francesa que denota Rabasa en su juicio, esta opinión expresada hacia 1912 tiene en buena medida sus antecedentes en las difíciles circunstancias en que se perfiló y luego se desarrolló el poder judicial en México en el siglo XIX.

Amparado en los otros dos poderes, los orígenes del poder judicial son peculiares. Si desde el punto de vista histórico institucional es difícil referir los orígenes del poder ejecutivo a alguna autoridad colonial, resulta imposible hacerlo con el poder legislativo.<sup>2</sup> En cambio, el poder judicial evoluciona a partir de instituciones coloniales muy bien establecidas, las audiencias, lo cual marcó los avatares y estrecheces de este poder a lo largo de los primeros 25 años del México independiente. Pero antes de seguir adelante, a fin de abordar con cierto orden los orígenes del poder judicial y en particular de la Suprema Corte de Justicia, es preciso distinguir dos períodos, el que corre de 1808 a la restauración del Primer Congreso Constituyente en 1823, y el que empieza con la Constitución de 1824 y concluye con la Revolución de Ayutla. Como antecedente general hay que señalar que las audiencias, órganos que en la Metrópoli cumplían la función judicial, en la América española desempeñaron funciones que nunca tuvieron en España, pues las tenían administrativas y, sobre todo, de vigilancia y supervisión de las autoridades coloniales. Como señala Ots Capdequí, esto fue así por la desconfianza de la Corona que las utilizó para contener las ambiciones de los conquistadores primero, y después para fiscalizar y

---

<sup>1</sup>.- Emilio Rabasa, *La Constitución y la Dictadura*, México, Editorial Porrúa, cuarta edición, 1968, p. 189.

<sup>2</sup>.- Los esfuerzos de algunos autores por referir el presidencialismo mexicano del siglo XX a la manera de gobernar de los virreyes (o de los *tlatoanis*, que para el caso es lo mismo) no pasa de ser una desafortunada metáfora que poco explica y sí confunde cualquier intento de análisis serio. Después de todo el poder ejecutivo que imaginó Iturbide, Regencia y Monarquía, tuvo que ver con la monarquía limitada de la Constitución de Cádiz, la cual rompió radicalmente con las estructuras políticas anteriores.

moderar a las autoridades coloniales, particularmente a los virreyes.<sup>3</sup> En la Nueva España se constituyeron dos audiencias, la Real de la Ciudad de México y la de Guadalajara. Se trataba de cuerpos corporativos altamente tecnificados al estar integrados exclusivamente por letrados togados.

Con la crisis del mundo hispánico que trajo consigo la invasión napoleónica a la Península, el ramo de justicia en México entró en un período de crisis, casi de descomposición, motivada primero por una serie de disposiciones para contender con la insurgencia, y después, una vez declarada la independencia, por la indefinición legal en este terreno hasta la expedición de la Constitución de 1824. A raíz de la invasión napoleónica a la Metrópoli, se instauró en la Nueva España una Junta Extraordinaria de Seguridad y Buen Orden en 1808, que muy pronto fue sustituida, al iniciarse el movimiento insurgente en 1810, por una junta militar con ramificaciones en todo el territorio y que asumió muchas de las funciones de la Real Audiencia. Entre 1810 y 1812 solamente, esta junta llegó a conocer de cerca 45 mil casos en expeditos juicios marciales, desdibujando las funciones de las audiencias. Más importante, sin embargo, fue la primera puesta en vigor de la Constitución de Cádiz en el territorio novohispano. De entrada, la Constitución despojó a las audiencias de sus facultades administrativas y fiscalizadoras, para convertirlas en tribunales supremos de última instancia en sus respectivas jurisdicciones, a la par que se crearon audiencias territoriales como tribunales de primera instancia en todas las provincias. Con estos cambios se introdujo una reducción de percepciones al perder los oidores, ahora llamados magistrados, las remuneraciones y comisiones que antes recibían por el desempeño de funciones administrativas. Debido también al novedoso orden constitucional de 1812, desaparecieron los tribunales especiales, que no eran pocos: la Acordada, el General de Indios, los de cuartel y barrio, el Protomedicato, los de colegios, el del Hospital General de Indias y otros, mismos que no se reinstalan cuando Fernando VII suspende la vigencia de la Constitución gaditana. Finalmente, hasta el momento en que se consuma la independencia en 1821, hubo retrasos considerables en el establecimiento de juzgados de primera instancia

---

<sup>3</sup>.- J. M. Ots Capdequí, *El estado español en las Indias*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, pp. 44-58.

debido, en parte, a las dudas sobre si el virrey tenía facultades para hacerlo, y en parte, a la hostilidad de los antiguos oidores hacia la Constitución de Cádiz.<sup>4</sup>

Con la consumación de la independencia empieza un penoso proceso de lenta transformación del ramo judicial colonial en poder judicial del México independiente, en el cual la proclamación de la Constitución federal de 1824 es apenas uno de los pasos, ya que la conformación del nuevo poder continuará con contradicciones a través de las repúblicas centralistas, hasta su culminación en la Constitución de 1857. Como el Plan de Iguala había asumido la vigencia de la Constitución de Cádiz, las cuestiones jurídicas y políticas inmediatas que se plantearon respecto al ramo judicial fueron determinar si la Real Audiencia debía transformarse en el Supremo Tribunal de Justicia que la Constitución gaditana preveía en el artículo 259, y de ser así, aclarar a quién le tocaba designar a los magistrados. De acuerdo con la Constitución de Cádiz era facultad del Rey designar los magistrados del Supremo a propuesta del Consejo de Estado. Con la asunción de la vigencia de la Constitución de Cádiz en el México recién independizado, podía suponerse que tal facultad la heredaban la Regencia primero y el emperador Iturbide después.

Sin embargo, ambas cuestiones quedaron indefinidas hasta la clausura del Congreso *manu militarii* por Iturbide. De hecho lo que se produce, mientras el Congreso estuvo en sesiones, fue un claro conflicto de poderes entre el emperador y el legislativo, ya que éste quiso asumir la designación de los magistrados en virtud de la tesis soberanista que había asumido. El establecimiento de un Supremo Tribunal de Justicia y la forma de designar a sus magistrados llevó varias sesiones del Congreso, en las cuales lo importante fue el choque de las dos tesis de la soberanía. Para defender la posición del emperador, que pretendía asumir las facultades de la Constitución gaditana, acudió el diputado Lorenzo de Zavala fincando sus argumentos en la versión rusioniana de la soberanía absoluta del pueblo y su intransferibilidad. En contra estuvieron varios diputados, entre los que se distinguió Servando Teresa de Mier sosteniendo la interpretación de la soberanía propia de la tradición hispánica, en el sentido que el Congreso tenía un mandato para integrar a los

---

<sup>4</sup>.- Lucio Cabrera y Acevedo, "Orígenes y primeros años de la Suprema Corte de Justicia" en *La Suprema Corte de Justicia. Sus Orígenes y primeros años, 1808-1847*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1986, pp. 28-31.

otros dos poderes.<sup>5</sup> Aunque el *impasse* no se resolvió antes de la disolución del Congreso, de los debates quedó en claro el fondo del asunto: la forma de designación de los magistrados del Supremo Tribunal determinaría la dependencia o independencia del tercer poder, cuestión crucial si se tomaba en cuenta que a éste le correspondería (tal y como le correspondía teóricamente de acuerdo a la Constitución gaditana) enjuiciar a los altos funcionarios del gobierno y a otros jueces.<sup>6</sup>

Para entender el diseño del poder judicial federal que hacen los constituyentes del 24 es preciso aclarar antes varias cuestiones. Hoy día en de la teoría constitucional, la vigilancia judicial de la constitucionalidad tiene dos vertientes, la de la constitucionalidad propiamente dicha y el cuidado de la legalidad.<sup>7</sup> Aunque aparentemente parecen lo mismo, son dos funciones claramente distinguibles. Ambas tienen como objetivo último contener a los poderes públicos dentro de sus órbitas constitucionales, pero la primera se da a instancias de otro poder público, y la segunda por iniciativa de los individuos afectados por un acto, ley o decreto que se considere inconstitucional. Para que pueda operar la vigilancia judicial de la constitucionalidad en los sistemas de constitución escrita se requiere que en algún lugar de la propia constitución o en la jurisprudencia, quede establecida la jerarquía

---

<sup>5</sup> .- En su típico y exaltado estilo, lo que Mier sostuvo fueron dos tesis 1) que la soberanía reside esencial e inseparablemente en el pueblo, que ha delegado, mediante el mandato, al Congreso; 2) que en virtud de ese mandato, el congreso subsume las tres funciones, legislativa, ejecutiva y judicial y puede “subdelegar” la dos últimas. Las implicaciones de estas tesis eran inconmensurables, pero la de inmediato efecto político consistía en negarle a Agustín I ser representante de la voluntad general como él pretendía arguyendo la adhesión nacional al Plan de Iguala, y colocarlo como mero “subdelegado” de un poder que residía en el legislativo. El debate y las tesis Zavala y Mier en José Barragán Barragán, *Introducción al federalismo*, México, Unam, 1978, pp. 240-252.

<sup>6</sup> .- Más moderado que su colega Mier, el diputado José del Valle sostuvo la competencia del Congreso para designar magistrados en una serie de argumentos originales que serían adoptadas por el Segundo Congreso Constituyente. Para del Valle, los magistrados podían juzgar funcionarios y otros jueces, pero nunca a los miembros del legislativo, de lo cual derivaba que el poder legislativo era el único independiente. Luego entonces, podía modificar el texto de la Constitución gaditana en los defectos que tuviera, y si podía hacerlo podía también designar a los magistrados del Supremo Tribunal. Por su lado, la verdadera aportación de Iturbide a la evolución y conformación del poder judicial mexicano fue, tras la disolución del congreso, la separación del Supremo Tribunal de Justicia de la Audiencia de la Ciudad de México, la cual quedó consignada a segunda instancia provincial. Si bien el Congreso reinstalado tras la caída de Iturbide va a desconocer todo lo que éste llevó a cabo a través de la Junta Nacional Instituyente, el segundo congreso va a retomar la idea de un tribunal supremo para todo el país y lo va a denominar Suprema Corte de Justicia. *Ibidem*.

<sup>7</sup> .- Para una explicación de las dos vertientes dentro de la tradición teórica del constitucionalismo mexicano, véase Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1963, pp. 424 y ss; para la evolución reciente de estas vertientes, véase Antonio Carrillo Flores, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Editorial Porrúa, 1981, *passim*.



de las leyes, la supremacía de la constitución y la competencia del poder judicial para dirimir controversias sobre la constitucionalidad. De igual forma, para que pueda operar la vigilancia judicial de la legalidad es necesario un cuadro de garantías individuales claramente expuesto en la propia constitución. A principios del siglo XIX, ninguna de estas cuestiones estaba clara. Las teorías de filosofía política vigentes en la época—Constant y Sismondi, principalmente—proponían la constitución de otro poder, neutro, aristocrático o real, frente y por encima de los tres poderes clásicos, para mantener el equilibrio entre ellos.<sup>8</sup> La Constitución del 24, siguiendo de cerca a la de Cádiz, introdujo algunos derechos fundamentales —de propiedad, de libertad, de prensa, de libre expresión de las ideas— pero de manera asistemática y dispersos a lo largo de todo el texto. El garantismo como idea aún no nacía en México. No obstante el antecedente de la Declaración de los Derechos del Hombre francesa y el *Bill of Rights* estadounidense, para los constituyentes del 24 pareciera que los derechos individuales no eran objeto de derecho positivo en la medida que eran resultado del derecho natural.

Los constituyentes del 24 concibieron entonces un poder judicial con una Suprema Corte a la cabeza y dos jurisdicciones, federal y local para el Distrito y territorios federales, pero sin facultades para vigilar la constitucionalidad. De acuerdo a la moda intelectual del tiempo, el control de la constitucionalidad se otorgó al poder legislativo compartido con el poder ejecutivo vía el Consejo de Gobierno, sin funciones jurisdiccionales este último sólo con facultad de revisión y opinión previas a la expedición de las leyes. Siguiendo el ejemplo estadounidense, la Corte aparece como último tribunal en el orden federal en un sistema de tres instancias (corte, tribunales de circuito y juzgados de distrito) que, por otro lado, se avenía perfectamente con la tradición hispánica de tres instancias jurisdiccionales. Dentro de esta esfera, federal propiamente dicha, la Corte contaba con dos competencias: la de arbitraje jurisdiccional para conflictos entre federación y estados, entre estados, entre individuos y la federación o individuos y los estados; tenía también una jurisdicción

---

<sup>8</sup> .- En nivel de las ideas, Jesús Reyes Heróles identifica a Benjamin Constant, Simonde de Sismondi y al mexicano Juan María Wenceslao de la Barquera, como los inspiradores del poder neutro. Alfonso Noriega por su parte, lo refiere a una experiencia concreta: el Senado francés de la constitución del año VIII. Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*, México, tomo II, Fondo de Cultura Económica, 1974, nota en p. 230; Alfonso Noriega, *El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*, tomo I, México, Unam-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1972, p. 207.

política, es decir, conocer de los juicios de responsabilidad de altos funcionarios federales y de los estados. Ya que pone en evidencia las convicciones soberanistas del poder legislativo, es conveniente subrayar el hecho que la facultad de interpretación de las leyes para la Suprema Corte se desechó en los debates y se otorgó al Congreso. A la par de la idea que sostenía que la soberanía nacional se transfiere al poder legislativo, aquí operó también una estricta concepción de la división de poderes: si la ley era la voz de la nación y el titular de esa voz era el poder legislativo, otro poder no podía interpretarla so pena de invasión de funciones.

En el orden local, se facultó a la Suprema Corte para funcionar como tribunal de apelación y última instancia para los juicios ordinarios civiles y penales en el Distrito Federal y territorios, con lo cual asumía las competencias que había tenido la audiencia territorial en la Constitución de Cádiz. De esta manera se dio lugar a una Suprema Corte biforme, tal y como la calificó la Memoria del Ministerio de Justicia en 1835, según lo cual la Corte funcionaba de acuerdo a dos ordenamientos disímbolos: la ley española de octubre de 1812, que regulaba las funciones de las audiencias territoriales, y la ley orgánica republicana de mayo de 1826.<sup>9</sup> Pero la biformidad se va a expresar no sólo en las disposiciones que regulaban la estructura orgánica, competencias y funciones de la Corte, sino también en los tipos de derecho que ella y sus tribunales se ven obligados a aplicar. En otras palabras, en años en que está por hacerse el derecho positivo mexicano, y mientras esto sucede, tienen que aplicar las disposiciones y leyes reglamentarias gaditanas. Vía ejemplo baste recordar que no se contará con códigos civil, penal y de procedimientos federales adecuados sino hasta bien entrada la década de los ochenta, durante el Porfiriato.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup>.- Cabrera y Acevedo, *Op. cit.*, pp. 48-51.

<sup>10</sup>.- En 1829, la imprenta de gobierno publicó una *Colección de decretos y órdenes de la Cortes de España, que se reputan vigentes en la república de los Estados Unidos Mexicanos*, que abarca hasta el 23 de septiembre de 1821, y que ponen de manifiesto todo lo que faltaba por legislar en México. De ello, Salvador Reyes Nevares nos da la enumeración exhaustiva con un total de 148 órdenes y decretos expedidos entre 1811 y 1821, a saber: 21 de 1811; 22 de 1812; 42 de 1813; 5 de 1814; 31 de 1820 y 27 de 1821. Salvador Reyes Nevares, "Las Cortes de Cádiz y las ideas políticas en México", *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Historia constitucional*, tomo I, México, LII Legislatura- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, pp. 305-311.

De esta manera los constituyentes del 24 diseñaron una Suprema Corte como tribunal ordinario de última instancia, pero no como tribunal encargado de vigilar la constitucionalidad. En efecto, como lo han señalado en forma unánime muchos autores, el modelo fue la Suprema Corte estadounidense, pero de ella tomaron la forma más no el fondo. Para 1824 habían transcurrido apenas once años de que el Justicia Mayor John Marshall había pasado la decisión en el caso *Marbury vs. Madison*, que es la piedra de toque para la expansión de la intervención judicial estadounidense en los actos de los otros dos poderes federales y de los estados federados en aras del mantenimiento de ese misterio que es la constitucionalidad.<sup>11</sup> Y si bien es cierto que entre los constituyentes mexicanos abundaban los juristas, dada su formación jurídica al modo hispánico, no estaban al tanto de las sutilezas del razonamiento de la tradición jurídica estadounidense, que ancla en el *common law* anglo-sajón y la autoridad casi canónica del precedente judicial.<sup>12</sup> Emilio Rabasa, constitucionalista de excepción que sabía historia y conocía a fondo el poder judicial de Estados Unidos, resume así el defecto central de la Constitución de 1824 en cuanto al diseño original de la Suprema Corte:

Aquella ley [la constitución mexicana de 1824] no contiene la declaración enfática de la supremacía constitucional que en la americana basa el recurso federal [el juicio constitucional], y aunque pudiera suplirlo la lógica jurídica (siempre con menor eficacia), faltan en ella los elementos indispensables

---

<sup>11</sup> .- En 1803, *Marbury*, que había sido designado por el gobierno saliente John Adams como juez de paz en el Distrito de Columbia, acudió a la Corte para que expidiera una orden (*writ of mandamus*) a James Madison, secretario de Estado del nuevo gobierno encabezado por Thomas Jefferson, para que extendiera formalmente el nombramiento. Por una serie de razones políticas del momento, el Justicia Mayor Marshall no satisfizo la petición de *Marbury* pero aprovechó la ocasión para dejar sentados dos principios fundamentales que desde entonces son, vía jurisprudencia, derecho constitucional: 1) la supremacía de la constitución sobre todas las demás leyes, federales o estatales y 2) que los actos de los otros dos poderes federales y de los estados estaban sujetos a la intervención de la Suprema Corte. Para una explicación completa del caso con sus implicaciones políticas del momento, véase Robert G. McCloskey, *The American Supreme Court*, Chicago, The University of Chicago Press, 1994, pp. 23-28.

<sup>12</sup> .- Antonio Carrillo Flores, estudioso del poder judicial mexicano, es uno de los autores que sostiene la influencia de la Constitución estadounidense en la confección de la Suprema Corte en el constituyente del 24. Para él esto se debió al entusiasmo federalista de aquellos legisladores; sin embargo, en lo que toca a la Suprema Corte matiza así el asunto: “Desgraciadamente era mayor el amor de aquella generación ilustre por el Federalismo que el conocimiento de sus complejidades operativas. Esto era particularmente cierto tratándose del Poder Judicial, del que sólo se conocían en México los textos escuetos de Filadelfia. Nada de las interpretaciones de Hamilton y Madison, y menos aún de las sentencias de Marshall, que fueron, como ya expuse, las que en verdad definieron el rumbo y el destino de la Suprema Corte norteamericana”. De este Antonio Carrillo Flores, véase *La constitución... Op. cit.*, pp. 105-107. En cuanto a las cuestiones del precedente judicial anglosajón y los problemas en México para equiparar ley con sentencia, véanse también de este autor sus prólogos a la primera y segunda edición en español del libro de Charles Evans Hughes, *La Suprema Corte de los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971, pp. 7-25.

que dieran modo de actividad a la intervención de la justicia nacional para autorizar su función de intérprete de la Ley suprema.<sup>13</sup>

En suma, la adopción del modelo formal de la Corte estadounidense se quedó corto, pues le faltaron elementos que pudieran definir a la Suprema Corte mexicana como verdadero poder, capaz de jugar un papel central en el equilibrio de poderes. Encabalgada entre el modelo estadounidense y la tradición colonial de las audiencias, limitada constitucionalmente a un papel de tribunal ordinario, su funcionamiento cotidiano en los años subsecuentes se vería coartado por las estrecheces hacendarias que plagaron a los gobiernos y por los vaivenes entre repúblicas federales y centralistas. En un primer momento, difícilmente pudo la Corte llenar las vacantes y pagar a los jueces y magistrados de la red de tribunales de circuito y juzgados de distrito; y después, ya en la república centralistas surgió el problema de qué hacer con los jueces y magistrados que salían sobrando.<sup>14</sup> Habría que esperar a la Revolución de Ayutla, la restauración del federalismo y la expedición de la Constitución de 1857, para que se diseñara una nueva Suprema Corte. Sin embargo, a partir de entonces la Corte mexicana, a diferencia de la estadounidense, seguiría su propia ruta, ya que debido al juicio de amparo y a la fórmula Otero se constituiría durante mucho tiempo en un tribunal dedicado más a la revisión de la legalidad de los actos y leyes de los otros poderes, que a la vigilancia de la constitucionalidad y el equilibrio de poderes.<sup>15</sup>

### ***Cambio de régimen y garantismo***

De las razones de la política real y el juego de los diversos actores políticos con las instituciones diseñadas por la Constitución del 24, ya nos ocuparemos en el capítulo IV. Baste aquí decir que la república federal feneció en los momentos de su mayor éxito a consecuencia de la polarización de fuerzas que produjeron las reformas del Congreso del 33, en todas las materias que importaban a los liberales radicales y a sus apoyos en los

---

<sup>13</sup>.- Emilio Rabasa, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, México, Editorial Porrúa, 1993, p. 231.

<sup>14</sup>.- Para los problemas económicos y de adaptación al régimen centralista que enfrenta la Corte entre 1825 y 1841, véase Linda Arnold, *Política y justicia. La Suprema Corte mexicana (1824-1855)*, México, Unam-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, pp. 47-97.

estados federalistas. El presidente Santa Anna, empeñado en su juego favorito de poder neutral y arbitral, reasumió la presidencia en abril del 34, cancelando las disposiciones legislativas más radicales en aras del restablecimiento del orden, y clausuró el Congreso basándose en bizantinas interpretaciones constitucionales. Al convocar a nuevas elecciones, Santa Anna por lo pronto dijo que la forma de gobierno no era cosa suya sino materia de un nuevo Congreso, con lo cual evitó los casi inminentes pronunciamientos de buena parte de los estados federalistas. En vísperas de las elecciones, Santa Anna se tomó de nuevo unas vacaciones, que bien pueden interpretarse como un intento de canalizar el *impasse* político por la vía electoral, sospechando quizá que terminará por imponerse una coalición en el nuevo Congreso a favor del centralismo.<sup>16</sup> Existen diversas explicaciones del tránsito de la república federal a la centralista, desde la conspiratoria estilo José María Luis Mora hasta las que buscan explicaciones en la situación general del país o en las peculiares de la organización de estas elecciones. Como sucede siempre, todas ellas tienen elementos razonables. En general, la situación del país se había deteriorado y el gobierno enfrentaba profundos problemas financieros. A las elites locales que habían impuesto el federalismo, se les habían unido el ejército y el clero como actores políticos activos; el clero en particular, se vio movilizado con las reformas radicales del 33. Estaba el interés de, y los conflictos con, las principales potencias comerciales de la época, Francia, Inglaterra y por supuesto los Estados Unidos. Las elites económicas — comerciantes, mineros y grandes agricultores —, intervenían decididamente en política a niveles locales, para tratar de contener las medidas fiscales y financieras de un gobierno en quiebra. Los cuadros militares, descentralizados en comandancias, participaban mediante pronunciamientos y alianzas, sin que pudieran sobreponerse a las elites civiles que actuaban en nivel del Congreso.<sup>17</sup> Pero estas explicaciones de contexto no acaban de aclarar por qué el Congreso del 35 resultó centralista.

---

<sup>15</sup> .- Antonio Carrillo Flores, *La constitución... Op. cit.*, pp. 52-54.

<sup>16</sup> .- Michael P. Costeloe, *La primera república federal de México (1824-1835). Un estudio de los partidos políticos en el México independiente*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 413-436.

<sup>17</sup> .- Para componer la explicación conspiratoria, decía Mora, comentando el periodo de preparación de elecciones legislativas de 1835: “Este periodo llegó, y aunque los escoceses y el partido personal de Santa Anna pretendieron dirigir a los electores, la milicia y el clero obtuvieron una inmensa mayoría, que era más de esta última clase que de la primera [...] el clero y la milicia llamados como auxiliares, acabaron por convertirse en señores, excluyendo de la administración poco a poco, y por operaciones parciales, a los escoceses que los habían llamado a ella.” “Revista política de las diversas administraciones que la República Mexicana ha tenido hasta 1837” en José María Luis Mora. *Obras completas. Política, tomo 2*, México,

Las claves para una explicación las ha proporcionado Reynaldo Sordo Cedeño.<sup>18</sup> Durante las elecciones se manifestó tal descontento en los pueblos de varios estados, este se refló en las juntas de partido, instancia intermedia a la junta final para designar diputados. Las manifestaciones de descontento iban por dos lados complementarios: subrayar que no eran necesarias esas elecciones y/o que había que cambiar la forma de gobierno. Detrás de ello se percibe la influencia decidida de los militares y alguna del clero en donde podía ser políticamente más eficaz, los pueblos. En varios estados, violando sus propias constituciones locales, los gobernadores solventaron estas erupciones de descontento haciendo que los diputados llegaran al Congreso con mandatos para cambiar la forma de gobierno. En ningún momento de la organización y realización de las elecciones es documentable que el gobierno de Miguel Barragán, presidente interino en las renovadas vacaciones de Santa Anna, se haya propuesto el cambio de la forma de gobierno, sino al contrario hay constancias de circulares a los gobernadores haciéndoles ver que no es el caso. Por último, entre la elite política civil, los efectos de las reformas habían llevado a no pocos federalistas hacia posturas moderadas y a no pocos moderados a desdecirse de su federalismo, lo cual se inscribe en la fluidez ideológica típica de la época.

Sea como fuere, es un hecho que en el Congreso de 1835, que muy pronto se proclamó constituyente, predominó una coalición sustancialmente antifederal dispuesta a corregir los defectos de la Constitución del 24. De sus labores resultaron las Siete Leyes como documento constitucional del régimen llamado centralista. Durante mucho tiempo esta Constitución corrió con mala fortuna entre los historiadores, estudiosos del derecho constitucional y de las ideas políticas. Justo Sierra, por ejemplo, considera a las Siete Leyes “muy liberal; rica en su inventario de garantías”, pero en lo que fue la aportación más original, el Supremo Poder Conservador, “fue una rueda de sobra en el mecanismo; que lo

---

Instituto Mora- SEP, 1986, p. 523. Para las razones contextuales, véase M. P. Costeloe, *La primera república... Op. cit.*, pp. 413-449 y *La República central de México. “Hombres de bien” en la época de Santa Anna*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, *passim*. Sobre los grupos de poder económico, Araceli Ibarra Bellon, *El comercio y el poder en México, 1821-184. La lucha por las fuentes financieras entre el Estado central y las regiones*, México, Fondo de Cultura Económica- Universidad de Guadalajara, 1998, *passim*.

<sup>18</sup> .- Reynaldo Sordo Cedeño, *El Congreso en la primera república centralista*, México, El Colegio de México- Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1993, pp. 61-106.

pudo todo para estorbar el movimiento, nada para facilitararlo.”<sup>19</sup> Sin concederle a la constitución de 1836 el mérito garantista, Emilio Rabasa la condena como singular y extravagante, particularmente por lo del Supremo Poder Conservador “intérprete infalible de la voluntad de la nación, cuyos miembros, poseídos del furor sagrado de los profetas, declararían la verdad suprema para obrar el prodigio de la felicidad pública.”<sup>20</sup> Jesús Reyes Heróles, sin más rodeos, califica a las Siete Leyes de “monstruo jurídico” y atribuye su autoría a las fuerzas del privilegio “sobre todo las que representado al clero dominan en el Congreso,” siguiendo en esto la opinión superficial de Mora.<sup>21</sup> El primero en tratar de pasar un juicio sereno sobre el cuarto poder fue F. Jorge Gaxiola. Basándose en la idea originalmente expresada por Sierra de que la evolución cívica experimentada hasta entonces llevó a que “las constituciones fueron inobservadas e inobservables”, concluye que era necesario un poder regulador de las funciones públicas, y remata: “Sólo así podíamos encaminarnos hacia la vida institucional y para intentar alcanzarla se creó el Supremo Poder Conservador.”<sup>22</sup> Por último, Manuel Herrera y Lasso, en una larga refutación a Rabasa, señala que lo que éste no advirtió —como sí lo hicieron en su momento Lozano, Gamboa y Rojas y García —fue “que la desastrada institución tuvo el mérito de ser el intento inicial de lo que en el léxico de hoy llamaríamos el control de la constitucionalidad.”<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> .- Justo Sierra, *Evolución política del pueblo mexicano*, México, Unam, 1948, p. 217.

<sup>20</sup> .- Emilio Rabasa, *La constitución...* *Op. cit.*, p. 9.

<sup>21</sup> .- Jesús Reyes Heróles, *Op. cit.*, p. 227. Esta idea, que gobernó durante mucho tiempo la concepción de la historiografía liberal sobre este congreso, fue recientemente probada ser falsa por Reynaldo Sordo Cedeño, quien encontró que los eclesiásticos representaron apenas el 14.9% de los congresistas, y los militares el 16.6%. Entre estos últimos, señala Sordo, predominaban los coroneles y tenientes coroneles, con apenas cinco generales, de los cuales dos eran federalistas y uno moderado. La profesión mejor representada es, como siempre, la de abogados (21.1%). Dice este autor: “Estos datos sostienen la tesis que presento a lo largo de la obra: los militares fueron bastante indiferentes, incluso hostiles, al proyecto centralista” En realidad lo que sí hubo fue una sobrepresentación de los estados del centro sobre los estados de la periferia, estos últimos con mayores inclinaciones federalistas. Reynaldo Sordo Cedeño, *Op. cit.*, pp. 107-112.

<sup>22</sup> .- Este es un caso curioso de transformación de las ideas. Sierra señalaba que toda constitución en aquel entonces tenía que ser “inobservada e inobservable [...] porque el problema mexicano no era un problema de orden político, sino económico y social.” Y utilizaba este razonamiento para explicar por qué la obra de los constituyentes del 36 estaba destinada a fracasar. En cambio Gaxiola le da la vuelta al argumento, sin citar a Sierra, para explicar por qué era imprescindible pensar en un poder regulador del equilibrio de poderes en un régimen republicano. Sierra, *Op. cit.*, pp. 216-217 y F. Jorge Gaxiola, “Los tres proyectos de constitución de 1824”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Historia Constitucional, tomo III*, México, LII Legislatura- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, p. 73 y ss.

<sup>23</sup> .- Manuel Herrera y Lasso, “Centralismo y federalismo, 1814-1843” en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Historia constitucional, tomo III*, México, LII Legislatura- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, p. 50.

Desde el punto de vista de la historia institucional éste es el *quid* de la cuestión. La importancia de las Siete Leyes no reside tanto en el régimen centralista que diseñó —razón para su condena y postergación en la historiografía liberal— como en haber señalado y tratado de subsanar el gran hueco que padecía la Constitución del 24 en el diseño de los tres poderes, el control de la constitucionalidad, y haber puesto de manifiesto que tal control resultaba, si no imposible, al menos incompleto sin una sistematización de los derechos de los individuos.<sup>24</sup> Pero dicho así no se hace suficiente honor a las dos máximas aportaciones de las Siete Leyes. El mérito de la primera aportación reside en que los constituyentes del 35 plantearon correctamente la cuestión de la supremacía y respeto de la constitución: desde la lógica del equilibrio de poderes y en la desviación de éstos respecto a la Constitución. Y el mérito en cuanto al segundo punto reside en que, a pesar de ser liberales ilustrados, trataron de dejar de lado el derecho natural como etéreo territorio propio de unos inominados derechos de las personas, para tratar de bajarlos a la tierra y ajustarlos a la realidad mexicana de aquellos tiempos. En cuanto a su principal defecto, el centralismo, lo examinaremos con detalle en el próximo capítulo. Aquí nos concentraremos en la génesis de estas dos aportaciones institucionales.

Hay un problema de fuentes para determinar las razones que arguyeron los constituyentes respecto a las dos cuestiones anteriores. Durante mucho tiempo estuvieron perdidos los documentos relativos a las sesiones, y cuando finalmente se lograron rescatar resultaron ser actas que consignaron escuetamente los asuntos tratados sin mayor explicación sobre los argumentos.<sup>25</sup> De la lectura de las actas se deriva que la Primera Ley

---

<sup>24</sup> .- La mayoría de los estudios constitucionales mexicanos sobre las garantías individuales, han soslayado esta cuestión centrándose en el intrascendente tema de cuál fue el documento constitucional que primero consignó los derechos individuales. Unos enarbolan a la Constitución de Apatzingán (1814), la cual no estuvo en vigor; otros el Acta de Reformas de 1847, que en todo caso sería el tercer documento que las contempla. Pero en general ignoran el punto central: los constituyentes del 35 son los primeros en percibir la sistematización los derechos individuales como la clave del control de la constitucionalidad. Para un ejemplo del soslayo en esta materia, véase Noriega, *Op. cit.*, pp. 115-120.

<sup>25</sup> .- Cuando Alfonso Noriega escribió en 1972 los dos volúmenes sobre el pensamiento conservador mexicano, resaltó la ausencia de fuentes directas, es decir, de documentos que consignaran los debates y acuerdos del Congreso que definió a la república centralista; de entonces a la fecha esto se subsanó con la recopilación que realizaron Fernando Zertuche Muñoz y Felipe Remolina Roqueñí. Zertuche nos explicó que Juan A. Mateos (1831-1913) había recopilado los debates de varios congresos ordinarios y extraordinarios y los había publicado en fascículos. Él y Remolina, a su vez, tuvieron que acudir a diversos manantiales, de los cuales el más rico resultó ser la Biblioteca Nettie Lee Benson de la Universidad de Texas. La recopilación



Constitucional, la que consigna las garantías de los individuos, se empezó a discutir a partir de la sesión del 24 de octubre de 1835 y fue finalmente aprobada en la del 14 de noviembre; que algunas cuestiones, como la “instrucción gratuita, pública y uniforme” y los derechos de los extranjeros, habían sido acordados previamente el 18 de marzo y el 18 de febrero, respectivamente. También queda claro que en la sesión del 5 de noviembre se agregó una garantía hoy olvidada, consignar la responsabilidad de una autoridad que detenga a una persona “sin causa eficiente”. Noriega encontró que la inspiración para componer una ley sobre garantías provino del pensamiento inglés vía John Locke y Sir William Blackstone además de Montesquieu.<sup>26</sup> Esta influencia se podría concretar en tres proposiciones a) no existen los derechos del hombre —pues esta es una corriente anárquica, demagógica y revolucionaria—, sino los derechos del individuo que aparecen al constituirse las sociedades políticas mediante pacto; b) hay que tener cuidado al enumerarlas ya que se pueden incluir aspectos que no sean derechos y excluir otros que sí lo sean, y c) que la mejor forma de asegurarlos era dividir y limitar a los poderes, que es la solución Montesquieu.

Como decíamos arriba, la novedad principal que introdujeron los constituyentes del 36 fue la peculiar manera de imbricar los derechos individuales con el equilibrio de poderes y el control de la constitucionalidad. La línea de razonamiento puede seguirse en las refutaciones que hizo Sánchez de Tagle a los editores del periódico *El Anteojo*, vocero de los liberales radicales.<sup>27</sup> No exponemos aquí todos los equilibrios argumentales contenidos en el folleto, sino los que atañen a esta cuestión. Ante el ataque de los editores en el sentido que el proyecto de la Primera Ley no incluía todos los derechos naturales del hombre y

---

fue finalmente publicada en 1997 en varios volúmenes por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados de la LVI Legislatura del Congreso de la Unión. El texto de la edición facsimilar salió un tanto “empastada” debido a la poca calidad de las copias de microfilm. Sin embargo, los documentos originalmente publicados por Mateos y luego recopilados por Zertuche y Remolina, son actas y no transcripciones de los debates, que consignan someramente los asuntos tratados en las sesiones, así como el resultado de las votaciones nominales con los apellidos de los congresistas a favor y en contra. Son documentos que, por un lado, complementan fuentes indirectas, y por otro, permiten hacer un estudio cuantitativo de las votaciones. Aquí seguimos las actas consignadas en Cámara de Diputados- 56 Legislatura, *Enciclopedia parlamentaria de México*. Serie I, Volumen II, Tomo 6, México, 1997, passim.

<sup>26</sup>.- Noriega, *Op. cit.*, pp. 180-204.

<sup>27</sup>.- *Refutación de las Especies Vertidas en los números 21, 22 y 23 del Periódico titulado: El anteojo, contra el Proyecto de la Primera Ley Constitucional, que presentó al Congreso La Comisión de Reorganización*, México, Imprenta del Aguila dirigida por José Ximeno, Calle de Medinas Núm. 6, 1835, Colección Lafragua.

excluía algunos contemplados en la constitución del 24, —notablemente los derechos “imprescriptibles” de igualdad, seguridad y libertad, los de instituir gobierno, cambiarlo o reformarlo y resistir a la opresión— Sánchez de Tagle empieza por afirmar, siempre dentro de la corriente antirousoniana, que no hay derechos anteriores a la sociedad. Que estos son otorgados por el poder público una vez que éste es instituido por el hombre para garantizarse la seguridad. Pero dicho así no había gran diferencia con la corriente del liberalismo conservador inglés de la época. Lo importante fue una sutil pero importante diferencia en el pensamiento de Sánchez de Tagle: hay derechos individuales y una suerte de garantías auxiliares. El proyecto de la Primera Ley contenía una enumeración precisa de derechos relativos a la libertad individual, civil y política, pero en ella no se agotaban, pues

La Comisión imitando en esto a las mejores Constituciones, incluso la del 24, no creyó en este capítulo era el lugar propio de expresarlas que aunque las tiene ya acordadas, es para presentarlas en sus lugares propios: una en las restricciones al Poder Legislativo, otras en las del Judicial; *otras y las más en las reglas generales para la administración de la justicia.*<sup>28</sup>

Queda claro pues que para los constituyentes centralistas, el garantismo va más allá de una mera enumeración sistematizada de derechos individuales, pues se refiere e incluye las garantías para resguardarlos, y que éstas deben estar en la parte orgánica de la Constitución. Es un juego constitucional a dos niveles: garantías para que los poderes aseguren la vigencia de los derechos, y garantías para que los poderes actúen estrictamente en sus esferas de competencias. Y de aquí la Segunda Ley, dedicada al diseño del Supremo Poder Conservador, con el que buscaron completar su concepción del control de la constitucionalidad, que consideraremos en el apartado siguiente.

No obstante las críticas liberales vía *El Anteojo*, y a pesar de haber diputados opositores a los centralistas en el Congreso, la Primera Ley quedó aprobada en la cámara baja en la sesión del 24 de octubre de 1835, por 60 votos a favor y sólo cuatro en contra.<sup>29</sup> En las sesiones sucesivas hasta la del 14 de noviembre, de 46 votaciones en lo particular, 27 fueron emitidas por unanimidad, 11 votaciones estuvieron en el rango entre 80 y 99 % de

---

<sup>28</sup> .- Subrayado nuestro, *Ibid.*, p. 15.

<sup>29</sup> .- *Enciclopedia parlamentaria... Op. cit.*, pp. 69-71.

los presentes y solamente ocho por debajo del 80 %.<sup>30</sup> Lo cual pone en evidencia que a los diputados de convicción federalista y a los santannistas no les pareció tan mala idea, después de todo, sistematizar las garantías del individuo, y en lugar de oponerse, se dedicaron a proponer adiciones para mejorar el proyecto a discusión. Diferente suerte correría la Segunda Ley, que proponía un organismo que resultaba aborrecible para las convicciones liberales de los federalistas e inaceptable para los santannistas pues sería un obstáculo para la acción del poder ejecutivo.

### ***La quinina política***

En los casi once años transcurridos desde la promulgación de la Constitución del 24 había quedado en evidencia la falla institucional fundamental que padecía este documento: no bastaba con dividir el poder para evitar la tiranía, sino que era necesario equilibrar los poderes resultantes de esa división. La enconada lucha de los partidos había puesto de manifiesto la imposibilidad del régimen político para contener y encauzar la vida pública y las acciones de los diversos actores políticos por medio de reglas formales e informales que fueran aceptadas por todos. En otras palabras, había régimen político pero se carecía de sistema político. Es más, ni siquiera había consciencia de su necesidad, razón por la cual se atribuyó al régimen político el lamentable estado de cosas; y dado que al federalismo se le veía como el culpable inmediato de la ingobernabilidad, los diputados del 35 se dispusieron a reformar la Constitución y establecer el centralismo como uno de los medios para restablecer la estabilidad política.

Pero la gran mayoría de los centralistas no eran personajes con inclinación hacia formas autoritarias o dictatoriales; como buenos liberales ilustrados, desconfiaban de la excesiva concentración de poder. Querían un gobierno eficaz, pero no despótico. Tan es así que la república central conservó algunos de los rasgos más sobresalientes de la fenecida república federal, notablemente las juntas departamentales, asambleas electas que no eran más que los anteriores congresos estatales ahora con otro nombre, ante las cuales los

---

<sup>30</sup> .- Sobre las votaciones y las fuerzas en juego en el seno del Congreso, véase Sordo Cedeño, *Op. cit.*, pp.

gobernadores designados por el gobierno central eran responsables. Sin embargo, centralismo aparte, que es el aspecto en el que la historiografía liberal ha puesto mayor énfasis, es un hecho que identificaron correctamente el principal problema que afectaba a la república federal y se propusieron corregirlo. En su beneficio hay que decir que desde que Montesquieu propusiera la separación de poderes en su farragoso *Del espíritu de las leyes*, los principales autores de filosofía política se habían concentrado en analizarla bajo el supuesto de las monarquías moderadas, y muy poco o nada se había estudiado sobre cómo podía o debía operar en una república.<sup>31</sup> Al identificar la defectuosa separación de poderes como el problema central de la república federal, y proponerse corregirlo siempre dentro del esquema republicano, los centralistas se toparon con un territorio ignoto. Por ello es conveniente seguir de cerca los razonamientos de Manuel Francisco Sánchez de Tagle, que defendió la propuesta de la comisión que diseñó el Supremo Poder Conservador como la institución que, para ellos, iba a dar cúspide y funcionalidad a la separación de poderes.<sup>32</sup>

Empecemos por el diagnóstico de la situación política que, visto a la distancia, no resulta muy alejado de la verdad histórica. Al plantearse Sánchez de Tagle la pregunta “¿Cuáles son los estados habituales de nuestra nación desde [1]824...?”, responde: “Me parece que debemos reducirlos a dos: uno de paz, o llámese de inercia o de silencio, y otro de revolución o de movimiento.” Para Sánchez de Tagle estos dos “estados habituales” se alternaban en una elemental dialéctica cuya operación iba como sigue:

Los primeros días [de un nuevo gobierno] se pasan en renovar de los puntos a los gefes [militares] y gobernantes que se consideran desafectos, y reemplazarlos por adictos. Después se comienza a pensar en dar a las vías de hecho barniz de legitimidad, por medio del cuerpo legislativo que se disolvió, o suspendió oportunamente sus sesiones. Al efecto se llama al congreso actual si es de la devoción de los triunfadores, y no siéndolo, a uno nuevo [para lo cual] se mandan hacer nuevas elecciones; si la mitad que debe quedar en el senado no ofrece confianza, se manda que se renueve

---

200-203.

<sup>31</sup> .- Una excepción es James Madison en *El Federalista* cuando responde a las acusaciones de que la constitución estadounidense no respetaba el axioma de Montesquieu de la separación de poderes al establecer tramos de cooperación entre ellos. Hace un análisis descriptivo, no sólo de la constitución federal, sino también de las locales de varios estados para demostrar que era un uso aceptado hacerlo así. Aunque no lo dice explícitamente, podría inferirse de su argumentación que en las repúblicas ello es necesario e imprescindible para la buena marcha del gobierno. Véase A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, pp. 204-209.

<sup>32</sup> .- *Discurso del señor Don Francisco Manuel Sánchez de Tagle en la sesión del 15 de diciembre, sobre creación de un poder conservador, impreso por acuerdo del Congreso General*, México, Imprenta de J. J. Fernández de Lara, 1835, en Unam, Fondo Reservado, Colección Lafragua, R 314.

todo; si el jefe ejecutivo es de partido opuesto se declara moralmente incapaz y otro le sucede. [...] Instalado ya el nuevo congreso, el nuevo ejecutivo se ocupa en condecorar a los escalones de su ascenso, y el nuevo legislativo en anular y deshacer los aciertos y desaciertos de su predecesor; y aquí comienza la época de silencio, durante la cual, los descontentos trabajan para volver a sobreponerse en otra revolución...

Conviene hacer notar que Sánchez de Tagle no recurre a la asignación de culpas; ni siquiera menciona a las facciones escocesa y yorquina en enconada pugna durante los primeros años de la república federal. ¿Prudencia política para no soliviantar ánimos indeseables? ¿Deseo de atraerse al grupo de los moderados en apoyo a las reformas que propone? Puede ser. Pero también es evidente que quiere destacar los defectos de un esquema constitucional que permite a las facciones comportarse en la forma que describe. En el párrafo transcrito, que se refiere fundamentalmente al “estado habitual revolucionario”, el diputado subraya el enfrentamiento desgastante de los dos poderes activos, el legislativo y el ejecutivo. Pero para las épocas de paz, las implicaciones son peores y complementan el cuadro; dice:

Los poderes legislativo y ejecutivo, muchas veces con buena intención, muchas con mala, se ayudan mutuamente para salir de la órbita de sus atribuciones, atacar impunemente las del judicial y hollar la constitución sin escrúpulo

Esto en cuanto a la mecánica general de la operación defectuosa de los poderes; sin embargo toda la dimensión de sus consecuencias se ve cuando examina los detalles de la “ayuda mutua”:

El legislativo da entonces leyes de proscripción, decretos de embargos, de despojos, y el ejecutivo los sanciona y ejecuta gustoso: aquél después de haber reasumido los poderes, los adjudica al ejecutivo con nombre de facultades extraordinarias, y éste las desempeña perfectamente, imponiendo contribuciones individuales. [...] Otras veces por el contrario, los cuerpos chocan en su mutuo movimiento y se resisten, entrándose cada uno a su vez en terreno del otro.

De lo dicho hasta aquí por Sánchez de Tagle queda claro que la acción de los dos poderes activos, tanto cuando colaboran como cuando se oponen entre sí, trae consecuencias negativas. En el primer caso, padecen los ciudadanos en su seguridad personal y en sus bienes; en el segundo, sufre la cosa pública sea por parálisis, sea por inestabilidad. Del compacto diagnóstico de Sánchez de Tagle queda evidenciado el problema que ni la teoría ni la práctica de otros países había resuelto todavía. La simple

división de poderes era elemento necesario, pero no suficiente, para establecer gobiernos estables y, a la vez, garantizar las libertades de los ciudadanos. En el terreno teórico, de Montesquieu en adelante, diversos autores habían vislumbrado el problema, pero las propuestas se fueron casi siempre por el lado de la justificación de un cuarto poder bajo la perspectiva de una monarquía moderada. En ese esquema, el poder real del monarca moderado y limitado pero fortalecido por la tradición y el prestigio, podía desempeñarse como moderador de los excesos de los poderes. Por otra parte, el experimento estadounidense —a la postre el más exitoso en materia de equilibrio de poderes en una república— apenas empezaba a recorrer el azaroso camino del control judicial de la constitucionalidad.

Sin duda alguna, el autor que más influyó en la concepción del Supremo Poder Conservador fue Benjamin Constant.<sup>33</sup> Ello es evidente en las referencias al poder neutro y al modelo inglés en el discurso de Sánchez de Tagle. Toda la obra de ese autor es un larguísimo argumento en contra de J. J. Rousseau y su idea de la soberanía ilimitada del pueblo. Conocedor de las consecuencias que trajo consigo tal proposición durante la época del terror jacobino en Francia, Constant se dedicó a destruirla sistemáticamente, anteponiendo como límites a una supuesta soberanía absoluta la independencia natural de los individuos. Los individuos poseen, decía Constant, derechos individuales independientemente de toda autoridad social y política; cuando se violan, la acción es ilegítima. En sus *Principios de política aplicables a todos los gobiernos representativos*, publicada en 1815, ampliamente difundida en México a partir de su traducción al español de 1820, Constant sostiene que ni siquiera la división de poderes puede por sí misma contener los efectos de una soberanía ilimitada, pues basta que los poderes se coaliguen para establecer el despotismo, idea que Sánchez de Tagle incorporó a su diagnóstico para México. Para Constant la monarquía inglesa es no sólo el ejemplo de la división de poderes como había sostenido Montesquieu, sino el modelo para la moderación y equilibrio de los poderes activos.<sup>34</sup> El monarca, a diferencia de los otros poderes, es un poder neutral

---

<sup>33</sup> .- Seguimos los textos contenidos en *Benjamin Constant, Political Writings* (Biancamaria Fontana, trad. and ed.), Cambridge, Cambridge University Press, 1988, 350 pp.

<sup>34</sup> .- Es curioso hacer notar que cuando Montesquieu compuso *Del Espíritu de la Leyes* a mediados del siglo XVIII, la monarquía inglesa no era el ejemplo acabado de una división de poderes; lo que prevalecía era la doble figura de Rey en Parlamento y Rey en Consejo. Para cuando Constant escribe, la premonición de

restaurador de equilibrios. En consecuencia, para Constant no basta una división en abstracto; lo importante es encontrar las instituciones políticas que obliguen a los detentadores del poder a permanecer en la esfera de sus atribuciones. Según Constant el defecto de la mayoría de las constituciones de su tiempo era no haber integrado un poder neutral, y su principal vicio no dejar más alternativa a los hombres poderosos que su propio poder o el cadalso. Esta última idea también está presente en el diagnóstico de Sánchez de Tagle, aunque de manera tangencial. Sin embargo, el problema con las argumentaciones de Constant es que elaboran detalladamente en torno al poder neutro en las monarquías moderadas, pero poco o nada dice de las repúblicas. Es más, al final de sus *Principios* evade abiertamente el tema al señalar que no propone medios institucionales para remediar los males del desequilibrio de poderes en una constitución republicana, porque su propósito era únicamente demostrar que el supremo poder debía separarse del poder ejecutivo.

Así las cosas, privados de referencias teóricas y prácticas, Sánchez de Tagle y los suyos tuvieron que improvisar, imaginando un cuarto poder separado del ejecutivo, teóricamente superior a los otros tres poderes, encargado de vigilar la constitucionalidad de sus actos e interpretar la voluntad general, pero sólo a instancia de parte, a excitativa de cualquiera de los tres poderes. Para hacerlo, Sánchez de Tagle parte de los estados febriles en la nación y en la sociedad política que había detectado en su diagnóstico, y extiende su prescripción: “no sólo es conveniente, sino necesario al estado fluctuante de nuestra nación, proporcionarle una quinina política para sus intermitentes.” Un poder neutro para el cual el símil más cercano son los diques “los cuales no impelen, sino que oponen resistencia, no son acción sino término de otras acciones.” Pero, a fin de cuentas, ¿por qué no confiar todo el equilibrio a la contraposición y choque de fuerzas? se pregunta. Y responde: primero, porque ello sólo funcionaría en supuestos de paz y orden habituales, y no de frecuentes alteraciones revolucionarias; segundo, porque ese tipo de equilibrio sólo opera cuando las fuerzas son iguales, que no es el caso; y tercero, porque sólo hay dos tipo de trabas, las de

---

Montesquieu empezaba a ser realidad con la difuminación de ambas figuras y el predominio creciente del primer ministro y el gabinete. El tiempo y la lenta evolución política inglesa acabarían por hacer realidad lo que ambos autores imaginaron. Para una exploración más fondo de estas premoniciones, véase John Plamenatz, *Man and Society. A critical examination of some important social and political theories from Machiavelli to Marx*, volume one, London, Longman Group Limited, pp. 282-298, e Isaiah Berlin, *Contra la corriente. Ensayos sobre historia de las ideas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979, pp. 199-232.

prohibición y las de acción, y las primeras ya habían demostrado su ineficacia con la Constitución del 24. En cuanto a su organización, el Supremo Poder Conservador quedaría integrado por un número de individuos (cinco) suficiente para deliberar pero no excesivo para entorpecer, electos por las corporaciones más populares (las juntas departamentales). Sus medios serían la independencia afianzada por la irresponsabilidad jurídica y política, y la libertad absoluta asegurada por el secreto de sus deliberaciones y votaciones. Y para que no resultara un “coloso civil” se le otorgaba el poder más circunscripto: no poder obrar sin ser excitado por otro poder a hacerlo dentro de la esfera de sus atribuciones.

La Segunda Ley Constitucional se dedicó completa a la organización de este cuarto poder.<sup>35</sup> De ella llaman la atención, para efectos de este análisis, dos cuestiones: las posibilidades de representatividad y su clara impotencia. Entre los requisitos de elegibilidad, además de la nacionalidad y la edad, se exigía que el candidato hubiera desempeñado alguno de los siguientes puestos: presidente o vicepresidente de la República, diputado, senador, secretario de Despacho o magistrado de la Suprema Corte de Justicia. De entrada es evidente que se primaba la experiencia y el buen juicio en asuntos de Estado; pero también pareciera que se buscaba una suerte de representatividad de las diferentes corrientes de opinión que dividían entonces a la clase política. Sin embargo, respecto a este último punto, el número de integrantes, cinco titulares y tres suplentes, conspiraba en contra del propósito.<sup>36</sup> Finalmente, su impotencia estaba dada por dos extremos. De un lado, siempre excitado por otro poder y teniendo a la Constitución como ley suprema, podía declarar la nulidad de una ley o decreto, de actos del ejecutivo y decisiones de la Suprema Corte (limitada esto último al caso de usurpación de facultades); podía declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República, suspender a la Suprema Corte en caso de desconocimiento de algún otro poder, suspender hasta por dos meses las sesiones del Congreso; restablecer constitucionalmente cualquiera de los poderes en caso de ser

---

<sup>35</sup> .- Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1979*, México, Editorial Porrúa, 1980, pp. 208-212.

<sup>36</sup> .- Del cuadro inicial de consejeros propietarios del Supremo aparecen Justo Corro, centralista, pero que no asume el cargo; Rafael Mangino, centralista, José Ignacio Espinosa, del que desconocemos su filiación política; Melchor Múzquiz, moderado; Francisco Manuel Sánchez de Tagle, centralista. Entre los primeros suplentes están Carlos Ma. de Bustamante, centralista; Cirilo Gómez Anaya, centralista; y José Ma. Bocanegra, federalista moderado. A lo largo de su corta vida hubo bajas por licencia, enfermedad o muerte



disueltos mediante revolución; tenía facultades para dar o negar sanción a las reformas a la Constitución, y podía declarar cuál era la voluntad de la nación cuando ello fuera necesario. Una facultad curiosa era la de declarar, a iniciativa de las juntas departamentales, cuándo el Presidente debería cambiar a su gabinete. Y la única facultad que no se ejercía a iniciativa de otro poder era la calificación de las elecciones de senadores. Frente a tal cúmulo de atribuciones, no había medio para imponer sus decisiones. Se señalaba que la desobediencia a sus resoluciones implicaba delito de alta traición, pero en ninguna de las Siete Leyes se especificaba el procedimiento para encausar al desobediente, y sí se limitaba el ejercicio de la acción política y penal para el caso de delitos oficiales de altos funcionarios de la república. Pareciera que a último momento recularon los que diseñaron el Supremo Poder Conservador. Hay que decir que no podían llegar muy lejos con este “coloso civil” pues el régimen centralista se instauró para fortalecer al ejecutivo nacional, no para debilitarlo aún más. En el fondo había una contradicción de propósitos: fortalecer al ejecutivo y ampliar el equilibrio de poderes.

El Supremo Poder Conservador duró lo que las Siete Leyes: apenas cinco años. Fue una institución con muchos enemigos. Los federalistas lo despreciaban porque estaba vinculado al centralismo; Santa Anna y los suyos, porque era un poder que los limitaba. Los miembros de los otros dos poderes no podían soslayar que era una amenaza a sus atribuciones, aunque todos tuvieran que acudir a él en caso de necesidad. En su corta existencia no conoció de muchos casos: se han llegado a identificar once.<sup>37</sup> De ellos, cinco se iniciaron para anular actos del ejecutivo, uno contra actos del legislativo, y dos contra propuestas del ejecutivo aprobadas por el legislativo. Los tres restantes fueron aprobatorios, uno para autorizar un nombramiento a la luz de las reglas sobre incompatibilidad de cargos,

---

que trajeron, por designación del Congreso, a nuevos miembros entre los que destacan el jurista Manuel de la Peña y Peña y Nicolás Bravo.

<sup>37</sup> .- Manuel Herrera y Lasso, basándose en Rojas García, identifica cuatro resoluciones, en tanto Alfonso Noriega enumera y analiza once. El primero sigue una historiografía liberal selectiva que resalta las resoluciones que “abrieron el camino al poder” a Santa Anna, particularmente la de enero de 1839 que declara ser voluntad de la nación que este personaje ocupe interinamente la presidencia de la República en ausencia de Anastasio Bustamante, y la de septiembre de 1841 que otorga a Bustamante, a pocos días antes de su salida de la presidencia, facultades extraordinarias. Noriega, quien a veces pareciera compartir la condena liberal del Supremo Poder Conservador, hace en cambio una enumeración más larga de las decisiones inscribiendo cada una de ellas en las circunstancias políticas de la época, para concluir que el Supremo fue “obra maestra de los legisladores de 1836” Véase Herrera y Lasso, *Op. cit.*, pp. 49-50 y Noriega, *Op. cit.*, pp. 223-248.

otro para conceder facultades extraordinarias al ejecutivo, y uno para declarar que era voluntad de la nación que Santa Anna asumiera interinamente la presidencia en ausencia del titular, Anastasio Bustamante. Sin embargo, baste aquí consignar tres de sus más importantes fallos para darnos cuenta de las posibilidades que tenía el Supremo Poder Conservador como cuerpo político encargado de la vigilancia de la constitucionalidad.

En julio de 1839, ante la caótica situación política jalonada por constantes levantamientos y pronunciamientos, el gobierno interino de Nicolás Bravo propuso una serie de reformas constitucionales antes de transcurrido el plazo de seis años fijado por la Séptima Ley Constitucional.<sup>38</sup> Estas siguieron su curso luego del regreso de Bustamante. En esencia se buscaba acomodar de alguna forma los propósitos de la oposición, que quería la restauración del federalismo y la libertad de cultos, como medios para acabar con los pronunciamientos. En cumplimiento de la propia Constitución, los poderes ejecutivo y legislativo excitaron al Supremo para que declarase que era voluntad nacional proceder a las reformas. Atrapado entre necesidad política y constitucionalidad, el Supremo emitió en noviembre una resolución salomónica. Se autorizaba a realizar cambios, siempre y cuando no se tocaran “las bases cardinales de la actual Constitución”, a saber: la libertad e independencia de la nación; su religión; la forma de gobierno representativa popular; la división de poderes, y la libertad de imprenta. Independientemente de la carga política que llevaba, esta decisión tenía el mérito de enfatizar una de las tesis del constitucionalismo contemporáneo: hay aspectos que son intocables incluso por el procedimiento de reforma que la propia constitución contempla.

La segunda decisión importante se produjo en mayo de 1840, a raíz de un decreto del poder legislativo de dos meses atrás que disponía que los asaltantes y asesinos fueran juzgados por los tribunales militares, en violación a lo que disponía el artículo 2º de la Primera Ley Constitucional.<sup>39</sup> Excitado en este caso por la Suprema Corte, el Supremo decretó por mayoría la nulidad del decreto del legislativo. Esto llevó a un enfrentamiento

---

<sup>38</sup> .- Para una descripción completa del caso, véase Carlos Ma. de Bustamante, *Continuación del cuadro histórico. El gabinete mexicano durante el segundo período de Bustamante hasta la entrega del mando a Santa Anna*, [edición facsimilar de la de 1842] tomo I, México, Instituto Cultural Helénico- Fondo de Cultura Económica. 1985, pp. 207-208.

<sup>39</sup> .- Bustamante, *Op. cit.*, tomo II, p. 51.

de los poderes ejecutivo y legislativo con el Supremo, pues la cámara baja arguyendo que las decisiones debían ser por unanimidad declaró la nulidad del fallo. A lo cual el Supremo respondió, a su vez, declarando la nulidad del decreto de la cámara. No obstante que desde el punto de vista constitucional era correcto el primer fallo del Supremo, el decreto sobre ladrones y asaltantes se aplicó sin hacer caso a lo que había decidido este cuerpo de control constitucional. Era un caso claro de la impotencia del “coloso civil”; sin embargo, colocaba al ejecutivo en las vías de hecho, a que su actuación estuviera fuera de la Constitución.

La tercera decisión se dio un año después, en mayo de 1841.<sup>40</sup> Santa Anna, ya en vías hacia la única dictadura que vivió el país en el siglo XIX, había emitido un decreto que mandaba arrestar a todo escritor que turbase la tranquilidad pública. Excitado en este caso por la Suprema Corte, el Supremo declaró la nulidad del decreto por contrariar la garantía de libertad de imprenta. Como el decreto había sido expedido en marzo, la decisión del Supremo no pudo impedir el cierre de varios periódicos que se editaban en la capital; sin embargo junto al anterior, es un caso claro de control constitucional vía el respeto a las garantías individuales.

### ***Federalismo restaurado y equilibrio de poderes***

El regreso al federalismo se llevó a cabo en el momento más crítico para la República de la primera mitad del XIX: en el curso de la mal calculada Guerra con Estados Unidos.<sup>41</sup> Ni el centralismo de la república unitaria de las Siete Leyes (1836-1840), ni la apenas embozada dictadura (1840-1843) y menos aun el nuevo centralismo de las Bases Orgánicas de la Junta de Notables (1843-1847), habían podido resolver la cuestión tejana, solucionar los endémicos males financieros del gobierno y la organización del ejército, ni

---

<sup>40</sup> .- Noriega, *Op. cit.*, pp. 236-237.

<sup>41</sup> .- Abundan las explicaciones para la guerra mexicano- estadounidense que señalan al expansionismo de Estados Unidos como la causa fundamental para el enfrentamiento; poco se había explorado sobre las razones mexicanas. En un estudio sobre la prensa mexicana más influyente de aquellos días, Jesús Velasco Márquez apunta hacia una corriente de opinión que veía en la guerra la forma para resolver de una vez por todas la difícil cuestión tejana, que cerró de alguna forma otras opciones, principalmente diplomáticas con apoyo europeo. En el mejor de los casos, a esta corriente de opinión puede considerársele haber realizado un mal

habían logrado la supresión de pronunciamientos. Pero sobre todo no pudieron controlar el regionalismo, matriz y razón de ser del primer federalismo. No obstante su corta vigencia, el Acta de Reformas del 47, que restaura la Constitución del 24 con reformas y adiciones importantes, se ha destacado en nuestra historia institucional por ser el primer documento que aborda el problema de la vigilancia de la constitucionalidad, no con un poder político como en el 36, sino desde uno jurisdiccional, la Suprema Corte de Justicia.

El Acta del 47 tiene como antecedentes los intentos fallidos de reformas del Congreso de 1842. En ambos congresos hay elementos coincidentes que los colocan históricamente hablando, como partes de una misma línea de desarrollo en nivel de ideas y empeños. Ante todo destaca el predominio de los diputados moderados, pero de una moderación distinta por el arribo de una nueva generación política a los puestos de representación, con una serie de novedosas lecturas que les ampliaba el horizonte mental para proponer originales soluciones institucionales.<sup>42</sup> De lo que se ha rastreado en la prensa sobre los debates del Congreso del 42, aparecen citados los autores ya clásicos para los parlamentarios, como Bentham, Rousseau y Sismondi; pero aparecen otros, Madison, Washington, Jay y, sobre todo, Tocqueville.<sup>43</sup> Este último autor, con su *Democracia en América*, vino a abrir los ojos de los ingenieros constitucionales mexicanos sobre la importancia que ya había adquirido, vía la jurisprudencia, la Suprema Corte en el equilibrio de poderes y en la vigilancia de la constitucionalidad en los Estados Unidos. Finalmente, en ambos congresos es Mariano Otero, representante típico de la nueva generación, el impulsor de las propuestas de reformas que finalmente quedarán consignadas en el Acta del 47.

---

cálculo de funestas consecuencias. Jesús Velasco Márquez, *La guerra del 47 y la opinión pública (1845-1848)*, México, SEP Setentas, 1975, *passim*.

<sup>42</sup> .- Según los estudios sobre permanencia de diputados en los congresos del siglo XIX, el eclipse definitivo de la vieja clase política parlamentaria de formación liberal ilustrada, se da a mediados de los años cincuenta. Sin embargo, ya en la década anterior se manifiesta el fenómeno, pues se ha llegado a determinar que en el Congreso del 42 apenas representan el 8.6% de los diputados y en el 46-47, el 8.8%. Cecilia Noriega Elio, "Los grupos parlamentarios en los congresos mexicanos, 1810-1857. Notas para su estudio." en Beatriz Rojas (Coordinadora), *El poder y el dinero. Grupos y regiones mexicanos en el siglo XIX*, México, Instituto Mora, 1994, pp. 146-147 y Reynaldo Sordo Cedeño, "El Congreso y la formación del estado- nación en México, 1821-1855." en Josefina Zoraida Vázquez (Coordinadora), *La fundación del Estado mexicano*, México, Nueva Imagen, pp. 135-178.

<sup>43</sup> .- Gaxiola, *Op. cit.*, p. 94.

De los trabajos del Congreso del 42 se han destacado dos aspectos: que las diferencias giraban en torno al tipo de régimen, unitario o federal; y que al haber dos proyectos diferentes producto de la mayoría y la minoría de la Comisión de Constitución, se llevó a cabo el último intento de avenir ambas corrientes de opinión.<sup>44</sup> ¿Qué futuro tenía este intento de conciliación? Nunca lo sabremos, ya que el Congreso fue disuelto a raíz del pronunciamiento de Huejotzingo organizado por el gobierno contra el cuerpo legislativo cuando se encontraban en la discusión del documento de transacción. Del voto particular de Otero para explicar el proyecto de la minoría conviene rescatar lo referente a la vigilancia de la constitucionalidad, como antecedente de lo que pasará en el Congreso del 46-47. En el Constituyente del 42, el gran diferendo era la forma de gobierno: centralismo o federalismo. En esta ocasión, el voto de Otero junto con otros diputados, tiene la peculiaridad de ser el primer planteamiento que intenta conciliar el federalismo con las garantías individuales y elevar al poder judicial federal al nivel de garante de los derechos del individuo.<sup>45</sup> Frente al proyecto de la mayoría, de corte centralista, había tres diferencias. Ante todo la declaratoria por la federación; junto a ello que la Constitución debería reconocer los derechos del hombre como base de las instituciones sociales, y finalmente, que se quería estatuir el derecho de “reclamo” ante los tribunales federales contra cualquier acto del ejecutivo o del legislativo de los estados.

Pero ¿por qué sólo de los estados? Para una respuesta tenemos que tomar en cuenta que el problema para la mayoría era la restauración del federalismo, pero ahora con mayores y mejores seguridades para evitar su degeneración como había sucedido con la República federal del 24. La clave estaba en la distinción entre derechos individuales y garantías, tal y como se concebían entonces, aunque a veces se confundieran los términos. Los primeros se entendían relativos al individuo dentro del cuerpo político, independientemente si se les consideraba producto de derecho natural o creación del derecho positivo; las segundas, en cambio, se las referían a la contención de los poderes

---

<sup>44</sup> .- Gaxiola, *Op. cit.*, *passim*, y Santiago Oñate, “El Acta de Reformas de 1847” en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Historia Constitucional*, tomo III, México, LII Legislatura-Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, pp. 117-124.

<sup>45</sup> .- La Comisión de Constitución estuvo formada por siete diputados. El proyecto de la mayoría lo signaron Antonio Díaz Guzmán (Puebla), Joaquín Ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez (Durango) y Pedro

públicos. Unos y otras se relacionan en la medida que estaban orientados a evitar la tiranía. Ya que la Constitución del 24 había sido muy generosa con los estados, de acuerdo a la exposición de motivos del voto de la minoría, ésta se proponía incluir en la Constitución garantías diseñadas para contenerlos: la estricta división de poderes en nivel estatal, reglas severas para sus tribunales, delimitaciones precisas a las facultades de los gobernadores, normas electorales y de mayoría para los cuerpos legislativos locales. Y a ello agregaban la facultad de los ciudadanos para quejarse de los actos del legislativo y ejecutivo locales ante la Suprema Corte, a la cual concebían como “el poder tutelar de las garantías civiles, que tendrá el derecho de vindicarlas, en el caso bien remoto de que aún fuesen holladas con tantas precauciones.”<sup>46</sup> Por las necesidades políticas del momento, este antecedente del juicio de amparo aparece como forma para limar las asperezas de la Constitución del 24 en lo que tocaba a un federalismo exorbitado.

En el Congreso General y Extraordinario del 46-47 Otero va emitir un voto particular solo, sin la concurrencia de otros diputados. Las diferencias con la mayoría de la comisión en esta ocasión no se refieren ya a la forma de gobierno. La Comisión favorece la restauración de la Constitución del 24 y del federalismo, pero no se quiere acometer las reformas necesarias porque sesiona en medio de la guerra con Estados Unidos. Otero difiere, y aprovecha para ampliar y completar sus ideas anteriores en un proyecto de reformas acabado. Ahora el énfasis no es hacia los estados; se concentra en los poderes de la Unión. Ahí están sus propuestas del 42 mejoradas, guiadas todavía por la idea de “una necesaria condición para dar firmeza al principio federativo y regular sus consecuencias”.<sup>47</sup> Sus propuestas se refieren a la sistematización de los derechos del individuo y del ciudadano, el bicameralismo con un senado que modere la democracia irreflexiva de la cámara baja; ahí está también su propuesta para mejorar el proceso de formación de las leyes, la eliminación de la vicepresidencia, la forma de atender los delitos oficiales mediante un jurado de acusación y otro de sentencia, la facultad del Congreso de la Unión

---

Ramírez (Zacatecas); el de la minoría, Mariano Otero (Jalisco), Octaviano Muñoz Ledo (Guanajuato) y Juan José Espinosa de los Monteros (México y Guanajuato). Oñate, *Op. cit.*, p. 117.

<sup>46</sup> .- Tena, *Op. cit.*, p. 345.

<sup>47</sup> .- *Ibid.*, p. 448.

de nulificar leyes estatales que contradigan el pacto federal, pero sobre todo, que el poder judicial sea el garante de la constitucionalidad.

Pero ¿por qué tiene que quedar la vigilancia de los derechos individuales en manos de un poder de la Unión? Para sustentar la propuesta, Otero procede a elaborar toda una tesis sobre la razón de la coexistencia de dos soberanías y del predominio de la federal en esta materia, aprovechando la ocasión para pasar una no tan velada crítica al régimen constitucional estadounidense. Dice:

El medio copiado de las instituciones del Norte, y adoptado por las nuestras de 1824, de dejar ese arreglo [de los derechos y garantías individuales] a cada uno de los Estados, me parece peligroso y poco consecuente; peligroso porque así se abandona por el poder federal a otros poderes extraños un objeto tan esencial como la forma misma de gobierno, y expone a la República a una irregularidad muy temible, y de la cual sólo sus costumbres han podido preservar a los americanos; y poco consecuente en razón de que (y esto es lo principal) el sistema federal en su último estado de perfección [...] no es como lo fue antiguamente, una simple sociedad de sociedades, sino que por el más admirable mecanismo político, los ciudadanos de un Estado que entre sí forman una sociedad perfecta [...] *forman por sí y sin intermedio de sus poderes locales, otra nación no menos perfecta, cuyo Gobierno es el general*; de donde resulta que la acción del ciudadano sobre el Gobierno y la del Gobierno sobre el ciudadano, en todo lo relativo a la Unión, se ejerce directamente sin ninguna intervención del poder de los Estados.<sup>48</sup>

En esas palabras todavía hay vestigios de las polémicas anteriores basadas en el neotomismo y la tradición jurídica hispánica: las sociedades perfectas. Sin embargo, al justificar el papel que debe cumplir el poder judicial en el federalismo renovado, resuenan en su discurso los argumentos de Tocqueville, pero no lo cita. En toda su exposición de motivos recurre a Montesquieu, Sismondi, Rousseau, Villemain, pero no se refiere a Tocqueville. El primer tomo de *La Democracia en América* se había publicado en 1840; quizá Otero no lo había leído en el 42, pero es indudable que ya lo había hecho para el 46. No lo cita quizá porque sería impolítico: no puede alabar, así sea en boca de otro, al régimen político estadounidense cuando los mexicanos están a punto de perder una guerra con ese país. Tocqueville, además, es en esos momentos un político conservador francés a punto de regresar a la palestra parlamentaria. Quiere sacar adelante sus propuestas, pero sin concitar animadversiones recurriendo a un aristócrata conservador como su fuente de inspiración. Refiriéndose al poder judicial decía Otero:

---

<sup>48</sup> .- El subrayado nuestro, *Ibid.*, p. 465.

...no he vacilado en proponer al Congreso que eleve á grande altura el Poder Judicial de la Federación, dándole el derecho de proteger á todos los habitantes de la República en el goce de los derechos que le aseguren la Constitución y las leyes constitucionales, contra todos los atentados del Ejecutivo ó del Legislativo ya de los Estados ó de la Unión.<sup>49</sup>

Aquí ya ha superado Otero la limitación en que había incurrido en el 42: el “reclamo” ante el judicial federal no estará ya limitado para los actos del ejecutivo o legislativo de los estados, sino que incluye también a los de la Unión. Y enseguida, arriesgándose un poco, apenas lo necesario y en la más pura argumentación de Tocqueville, agrega:

En Norte-América este poder salvador provino de la Constitución, y ha producido los mejores efectos. Allí el juez tiene que sujetar sus fallos antes que todo á la Constitución; y de aquí resulta que cuando la encuentra en pugna con una ley secundaria, aplica aquella y no esta, de modo que sin hacer superior á la ley ni ponerse en oposicion contra el Poder Legislativo, ni derogar sus disposiciones, en cada caso particular que ella debia herir, la hace impotente Una institucion semejante es del todo necesaria entre nosotros [...] y sobre todo, elevar la condicion y asegurar la independenciam de un tribunal llamado á representar en el cuerpo político un papel tan importante como el Supremo Poder Judicial.<sup>50</sup>

En el capítulo VI del tomo primero de *La Democracia en América*, cuando Tocqueville se pregunta la razón por la cual los jueces tienen gran poder político, dice:

... los americanos han reconocido a los jueces el derecho de fundamentar sus decisiones en la Constitución mas que en las leyes. En otros términos, se les permite la no aplicación de las leyes que les parezcan inconstitucionales[...] [...] Ahora bien, en el momento en que el juez rehuse aplicar una ley en un proceso, esta ley pierde automáticamente parte de su fuerza moral. Aquéllos a quienes ha lesionado quedan advertidos de que existe un medio de sustraerse a la obligación de acatarla: los procesos se multiplican y la ley cae en desuso[...] [...] Los americanos han conferido, pues, a sus tribunales un inmenso poder político, pero al obligarles a no atacar a las leyes sino por medios judiciales han reducido grandemente los peligros de ese poder[...] [...] Por otra parte, la ley así.

---

<sup>49</sup> .- *Ibidem*. Este tema de la elevación al más alto rango de la Suprema Corte lo abordó por primera vez Tocqueville con referencia a los Estados Unidos. Empeñado en resaltar las diferencias entre el régimen estadounidense y los europeos, principalmente francés e inglés, asienta primero un principio. En el apartado “De los tribunales federales” dice este autor que “La mayor dificultad no era la de saber cómo constituir el gobierno federal, sino cómo hacer obedecer sus leyes”; y más adelante en el apartado “Elevado rango que ocupa el Tribunal Supremo entre los grandes poderes del Estado”, señala que ello se logró gracias a que “El Tribunal Supremo ocupa un lugar más elevado que ningún tribunal conocido, por la naturaleza de sus derechos y por la especie de sus encausados”. Citamos los apartados de la obra de Tocqueville para una mejor referencia del lector. Aquí seguimos la siguiente edición: Alexis de Tocqueville, *La Democracia en América*, tomo I, Madrid, Alianza Editorial, 1980, traducción de la de Editions Gallimard, 1961; las citas en las páginas 129 y 138-139.

<sup>50</sup> .- Tena, *Op. cit.*, p. 465.



censurada no queda destruida: su fuerza moral disminuye, pero su efecto material no se suspende. Sólo poco a poco y bajo los golpes repetidos de la jurisprudencia llega al fin a sucumbir.<sup>51</sup>

Finalmente, la propuesta de reformas de Otero fue aprobada por el Congreso, aunque éstas y la Constitución del 24 estarían poco tiempo en vigor, pues faltaba todavía el regreso una vez más del salvador providencial, Antonio López de Santa Anna, y pasar por lo que fue la única experiencia de una dictadura en México en el siglo XIX. En 1852, con el triunfo de la Revolución de Ayutla, se va a abrir el camino para un nuevo Congreso Constituyente, el de 1856-1857, en el cual se reivindicaría toda la línea del pensamiento liberal y federalista que había venido ebullendo en los últimos diez años y que quedaría plasmado en el nuevo código: la sistematización de los derechos individuales, un equilibrio de poderes acentuado por el lado del legislativo y al cual concurre el judicial mediante la creación del juicio de amparo, de acuerdo a las fórmulas primeramente señaladas por Otero. Entre las varias deficiencias que se le han señalado a la propuesta Otero para la vigilancia de la constitucionalidad, la más injusta es que concibió los efectos de la sentencia contra leyes inconstitucionales con validez sólo para el caso concreto, sin extenderla al punto de nulificar la ley inconstitucional en disputa, mecanismo conocido como “la fórmula Otero”. Es injusta la acusación porque como puede verse de las citas de Tocqueville, así operaba incluso en Estados Unidos. Y tanto allá como acá, prevalecía entonces la idea de que el poder judicial no podía anular la validez general de las leyes del poder legislativo fuera del caso concreto, simple y sencillamente porque se cometería una invasión de funciones contrario a la esencia la división de poderes, que de paso podía llevar al despotismo judicial.

### ***La Constitución del 57***

A la Revolución de Ayutla se le pueden encontrar numerosos significados, pero en lo que toca a resultados dos son aquí los relevantes. De un lado es el triunfo definitivo del federalismo; de otro, la consolidación política de una nueva generación con un liberalismo más definido, más radical si se quiere. La revolución implicó, al menos por el momento, la

---

<sup>51</sup> .- Tocqueville, *Op. cit.*, pp. 92-97.

derrota y el desplazamiento del elemento político más conservador y la postergación de cualquier tentación por restablecer una república unitaria. El antifederalismo se tornará paulatinamente antirepublicano, y el ala más conservadora regresará al planteamiento monárquico con príncipe extranjero, en alianza con lo que quedaba de los liberales moderados.<sup>52</sup> La antinomia centralismo-federalismo ni siquiera se va a discutir. En el Congreso Constituyente del 56-57, por lo tanto, va a actuar una fracción liberal con posturas radicales y va a luchar en el debate contra la monarquía moderada y los escasos conservadores. El dominio de los moderados incluso va a frustrar o matizar algunas de las propuestas de reforma de los radicales o puros, como se les llamó entonces. El proyecto de constitución, por ejemplo, no fue firmado por los miembros moderados de la Comisión de Constitución.<sup>53</sup>

El federalismo, al tenor del Plan de Ayutla, se impuso de entrada, sin discusión. Pero este no es el único rasgo distintivo de este congreso y de la constitución resultante. Los puros quieren partir del supuesto que no van a reformar la Constitución del 24, sino a hacer una totalmente nueva. En efecto, desde las primeras sesiones, cuando el conservador Marcelino Castañeda propone una moción para que el Congreso declare restablecida aquélla constitución con las reformas discutidas en el 42 y en el 47, para salvar la religión católica como la oficial en contra de los aires que anunciaban ya la libertad de cultos, es rechazada. Al efecto Francisco Zarco reflexiona:

La experiencia, la práctica, acreditan que la Constitución de 1824 no está libre de defectos, que no satisface en todo las necesidades del pueblo y que sus autores se detuvieron tímidos ante grandes reformas que, si entonces podían ser prematuras, hoy son reclamadas imperiosamente como

---

<sup>52</sup>.- La experiencia de 1846-1848, el fracaso inicial de la segunda República tras el golpe de Comonfort y la guerra de Tres Años, llevaron a muchos a poner en duda la viabilidad de la opción republicana y buscar de nuevo en la monarquía constitucional del régimen que asegurara orden con libertad. Erika Pani, *Para mexicanizar el Segundo Imperio. El imaginario político de los imperialismos*, México, El Colegio de México-Instituto Mora, 2001, pp. 15-106.

<sup>53</sup>.- La Comisión de Constitución estaba integrada por nueve propietarios y dos suplentes. Entre los propietarios, cinco eran liberales radicales: Ponciano Arriaga, José María del Castillo Velasco, León Guzmán, Melchos Ocampo, y Mariano Yañez; así como los dos suplentes, José María Cortés y José María Luis Mata. Moderados eran Joaquín Cardoso, Pedro Escudero, Isidoro Olvera y José María Romero Díaz. Mario de la Cueva, "La Constitución de 5 de febrero de 1857" en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Historia Constitucional*, tomo III, México, LII Legislatura-Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, p. 514.

indispensables para que la democracia sea una verdad. Con la Carta de 1824 quedarían subsistentes los fueros de las clases privilegiadas.<sup>54</sup>

Aun así, mucho de la Constitución del 24 habría de subsistir en la del 57, pues hacer una nueva constitución habría exigido presentar un proyecto completo y no sólo uno de modificaciones a la carta anterior. Apurados por el tiempo, Arriaga como presidente de la Comisión de Constitución presentó un cuadro comparativo en la sesión del 2 de agosto de 1856 para señalar que de los artículos que quedan por discutir, 47 estaban copiados de aquella carta o del Acta de Reformas del 47. Y no eran materias intrascendentes pues se referían, entre otras cosas, a la soberanía nacional; la forma de gobierno; división de poderes; a la organización del ejecutivo, legislativo y judicial; a los requisitos para ser diputado, presidente de la República o ministro de la Corte; facultades del Congreso, duración y vacancia de la presidencia de la República.<sup>55</sup> Implícitos estaban temas que habían sido candentes para constituyentes anteriores, tales como qué es y dónde reside la soberanía o bien la forma de gobierno, ya no lo eran tanto para los integrantes de este Congreso.

Pero si estas eran las sobrevivencias institucionales, ¿cuáles eran las novedades? En lo ideológico, la fracción radical logró la ratificación por parte del Congreso de la Ley Juárez, ministro de Justicia en el gobierno provisional de Juan Alvarez, sobre la reorganización judicial, de la cual lo más importante era la desaparición de los fueros; y de la Ley Lerdo, ministro de Hacienda en el mismo gobierno, sobre la desamortización de los bienes en manos muertas. Estas ratificaciones se fundamentaban en el Plan de Ayutla reformado en Acapulco, que autorizaba al Congreso a revisar los actos del gobierno de Santa Anna y también los del ejecutivo provisional que le sustituyó de acuerdo al propio plan.<sup>56</sup> Estas ratificaciones servirán posteriormente, ya en los congresos ordinarios, para la emisión de una serie de leyes que constituirían la base de lo que se daría por llamar la

---

<sup>54</sup> .-Francisco Zarco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente [1856-1857]*, estudio preliminar, Catalina Sierra Casasús, México, El Colegio de México, 1957, p. 14.

<sup>55</sup> .- Es una lástima que Zarco no haya incluido el cuadro comparativo de Arriaga en su *Crónica*; sin embargo enumera los artículos del proyecto uno por uno. Tampoco sabemos de los 30 artículos ya discutidos, cuáles eran también transcripción de documentos constitucionales anteriores. Véase Zarco, *Op. cit.*, pp. 529-530.

Reforma Social. De esas leyes ordinarias, siete fueron las importantes: la del 12 de julio de 1859 que nacionalizaba los bienes de la Iglesia; las tres que secularizan los ritos de paso, a saber: la del 23 de julio del 1859 sobre el matrimonio civil, la del 28 de julio que crea el Registro Civil, y la del 31 de julio que seculariza los cementerios. A las cuales se agregaron la del 4 de diciembre de 1860, que reglamentaba la libertad de cultos; la del 2 de febrero de 1861, que secularizaba hospitales y establecimientos de beneficencia, y la del 26 de febrero de 1863, que suprimía las comunidades religiosas.<sup>57</sup>

En el aspecto orgánico, la nueva constitución aportaba una combinación de medidas, unas orientadas a fortalecer al ejecutivo, otras a contenerlo. Entre las primeras destacan la eliminación de la vicepresidencia de la República (con las vacancias a ser llenadas por el presidente de la Suprema Corte de Justicia); la facultad al presidente de la República para iniciar leyes, y la abolición de la responsabilidad ministerial, dejando subsistente sólo la responsabilidad por delitos oficiales o comunes. Entre las segundas se contaban la eliminación del derecho del veto, por considerarse que alentaba al ejecutivo a aliarse con una minoría parlamentaria para entorpecer las labores del legislativo, así como la eliminación del Senado, al que llegaron a considerar una cámara aristocratizante que habría permitido numerosas irregularidades legislativas y políticas.

En la frontera entre lo dogmático y lo orgánico, los constituyentes establecieron los derechos del hombre, a los que consideraron consustanciales a la naturaleza humana y no producto de la ley. A la par los acompañaron de una serie de garantías que obligaban a los poderes públicos a respetarlos. Entre estas últimas sobresale la que quedó contenida en el artículo 14 constitucional que establecía: “No se podrá espedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y

---

<sup>56</sup> .- El punto 5 del Plan reformado señalaba estas atribuciones al Congreso, que se agregaban a la principal y única: constituir a la Nación. *Planes en la nación mexicana*. Libro Cinco, México, LIII Legislatura, Senado de la República- El Colegio de México, 1987, p. 231.

<sup>57</sup> .- Mencionamos aquí apenas las más importantes, pues los liberales incluían otras más y numerosos decretos como parte de las leyes de Reforma. Véase la reimpresión facsimilar ordenada por la Secretaría de Hacienda en 1979 de la *Colección de las leyes, decreto, circulares y providencias*. ( Estudio introductorio de Manuel Payno), México, imprenta de J. Abadiano, 1861, dos tomos, el primero con dos paginaciones 196 y 258 pp. y el segundo, con una, 448 pp. El primer tomo cubre diversas disposiciones de 1833 a 1861 y el segundo se concentra en aquellas relativas a la desamortización y nacionalización de bienes y reformas a la legislación civil.

exactamente aplicables a él, por un tribunal que previamente haya establecido la ley”.<sup>58</sup> Y junto a ello, ya en la parte orgánica correspondiente al poder judicial, lo más relevante fue el establecimiento en definitiva del juicio de amparo, como el mecanismo fundamental para el control de la constitucionalidad y la legalidad.

Con este doble mecanismo, la sistematización de los derechos del hombre a nivel constitucional (que se lo debemos a los centralistas) y el juicio de amparo (que se lo debemos a los liberales de la segunda camada) se estableció, como han sostenido algunos juristas, el elemento más importante para el equilibrio de poderes con el cual la vigilancia de la constitucionalidad se amplía a los individuos mediante la vigilancia de la legalidad para que lo ejerzan a través de un órgano jurisdiccional, no político, aunque con efectos limitados al caso en cuestión, sin llegar de inmediato a la nulidad de la ley. Este último aspecto, muy criticado por algunos, es a fin de cuentas el reflejo en el espejo del mismo equilibrio que se buscaba con el amparo. Es decir, el equilibrio está fundado también en el respeto a las competencias y facultades propias de los poderes. De ahí la “fórmula Otero”, al tenor del análisis de Tocqueville para el caso estadounidense: una sentencia que tuviera alcances inmediatos para nulificar leyes sería una invasión de funciones propias del legislativo por parte del judicial. En caso de inconstitucionalidad y de fallos en su contra, la ley pierde fuerza moral y queda anulada a la larga mediante “golpes de jurisprudencia”, como decía Tocqueville.

En esta interfase entre lo dogmático y lo orgánico, los constituyentes zanjaron dos cuestiones importantes, la de la libertad de imprenta y la del sistema electoral. Como ambos son marcos institucionales que regulan la participación de actores importantes, es necesario hacer un análisis detallado de ellos. Sin embargo, dado que el sistema electoral es a fin de cuentas un mecanismo que organiza el espacio político nacional, el lugar adecuado para abordarlo es el capítulo siguiente que se refiere al federalismo. Así, aquí veremos con cierto detalle el debate y desenlace en torno a la libertad de imprenta, que tiene que ver con las

---

<sup>58</sup> .- Emilio Rabasa dedicaría años después un largo opúsculo a criticar este artículo constitucional, sobre todo a lo que llamaba el “imprudente adverbio”, porque aquellos de “exactamente” abrió la puerta a la avalancha de amparos que embarcó a la Suprema Corte en un camino de tribunal de última instancia para prácticamente cualquier sentencia de cualquier juez o magistrado en cualquier juicio en el país. Emilio Rabasa, *El artículo 14 y el Juicio Constitucional*, [siguiendo la edición de 1906], México, Editorial Porrúa, 1993, *passim*.

libertades de conciencia, expresión y manifestación de las ideas, y encuentra naturalmente su lugar al final de este capítulo sobre el equilibrio de poderes.

### *La libertad de imprenta*<sup>59</sup>

Todo el debate sobre la libertad de imprenta durante la primera mitad del siglo XIX se puede reducir a dos posiciones, si ésta debe de ser absoluta o acotada, es decir, totalmente libre o contenida por limitaciones introducidas en la ley. El modelo gaditano — expresado en el reglamento de 1810, la Constitución de Cádiz y el reglamento de 1820—, establecía una libertad de imprenta acotada por la religión, la vida privada, las leyes fundamentales de la monarquía y la moral; eliminaba la odiosa censura previa y los juzgados de imprenta pero mantenía la censura en cuestiones de dogma religioso, no obstante lo cual enfrentó una cerrada oposición de parte de numerosas instancias oficiales y eclesiásticas de la Nueva España.<sup>60</sup> Las novedades gaditanas trataron de cancelar una tradición de estrecha vigilancia, censura previa e incluso persecución sobre todo tipo de publicación política, religiosa, científica y artística que había caracterizado a los últimos años de la monarquía absoluta.<sup>61</sup> Sin embargo, hay que resaltar que los diputados a las Cortes de Cádiz fueron los primeros, y quizá los únicos, que en el mundo hispánico intentaron una definición de los objetivos de la libertad de imprenta. En el decreto de 1810 le señalaban como propósitos servir a) como freno a las autoridades, b) como medio para ilustrar a la nación, y c) como vehículo para conocer la opinión pública. Rasgo moderno,

---

<sup>59</sup>.- Este apartado contiene resumida parte de una argumentación que fue elaborada con mayor amplitud en un ensayo mío producto subsidiario en la elaboración de esta tesis; véase Luis Medina, *Prensa y Estado en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2001, Documento de Trabajo de la División de Estudios Políticos número 115, pp. 1-16.

<sup>60</sup>.- La oposición al decreto de 1810, primero de la serie de disposiciones que delinean el modelo gaditano sobre la libertad de imprenta, fue muy amplia. Sólo el Ayuntamiento de la Ciudad de México, donde fue leído el 21 de enero de 1811, y el Obispo de Oaxaca, lo recibieron con beneplácito. El Cabildo Metropolitano, la Audiencia y el resto de los obispos se opusieron a su aplicación porque veían en ello una suerte de aliento al movimiento insurgente. Véase Manuel Ferrer Muñoz, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*, México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 134 y ss.

<sup>61</sup>.- Entre los autores que han abordado estos temas de la censura colonial destacan Roberto Moreno de los Arcos, “Censura literaria en el siglo XVIII”, en Roderic Ai Camp *et. al* (editores), *Los intelectuales y el poder en México*, México, El Colegio de México- University of California, Los Angeles, 1991, pp. 654-661; Dorothy Tanck de Estrada, “La enseñanza de la lectura y la escritura en la Nueva España, 1700-1821” en *Historia de la lectura en México*, México, El Colegio de México- Ediciones de El Ermitaño, 1988, pp. 9 y ss.; Monelisa Lina Pérez Marchand, *Dos etapas ideológicas del siglo XVIII en México a través de los papeles de*

según Guerra, el intentar colocar a la opinión pública en la esfera política.<sup>62</sup> Pero no sólo eso, pues le atribuían un valor pedagógico evidente cuando la situaron al final del título IX de la Constitución, cuyo encabezado era “De la Instrucción Pública”. Pero sea como fuere, el hecho es que la primera versión de la libertad de imprenta en estos territorios fue una versión acotada. Y se entiende que así fuera pues los constituyentes gaditanos estaban a punto de crear un nuevo Estado, y una nueva sociedad, a ninguno de los cuales querían se les vulnerara.<sup>63</sup>

A insurgentes y realistas, tras el abrazo de Acatempan y el Plan de Iguala, nada o casi nada los separaba en lo relativo al tema. Unos porque querían conservar la legalidad gaditana, los otros porque sus principales documentos — los *Elementos constitucionales* de López Rayón y la Constitución de Apatzingán— habían seguido al modelo gaditano. Ambos bandos, sin embargo, estaban conscientes del valor de la prensa en los conflictos civiles, pues los dos la habían usado como medio de propaganda durante los largos años de la insurgencia.<sup>64</sup> La libertad de imprenta acotada se coló al México independiente vía el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, que conoció y aprobó la Junta Nacional Instituyente y que reproducía los textos reglamentarios gaditanos casi textualmente, aunque incorporando la censura previa en materia de religión y política.<sup>65</sup> La Constitución federal de 1824, constitución eminentemente orgánica pues carece de una parte dogmática que sistematice los derechos y los deberes de los mexicanos, dejó en vilo la

---

*la Inquisición*, México, El Colegio de México, 1945, *passim* y Pablo González Casanova, *La literatura perseguida en la crisis de la Colonia*, México, El Colegio de México, 1958, *passim*.

<sup>62</sup> .- Francois-Xavier Guerra, *Modernidad e independencias. Ensayo sobre las revoluciones hispánicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 303.

<sup>63</sup> .- El texto del artículo decía: “Todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades que establezcan las leyes.” Hay autores que insisten en este aspecto de la nueva sociedad que pretendían crear y resguardar. En lo general, Guerra, *Op. cit.*, *passim* y en lo relativo a la libertad de imprenta, Roberto Moreno de los Arcos, “Un eclesiástico criollo frente al Estado Borbón en Ramón Aureliano *et. al* (coordinadores), *Índice de la Gacetas de Literatura de México de José Antonio Alzate y Ramírez*, México, Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, 1996, pp. 7-35.

<sup>64</sup> .- José Ma. Miquel I Verges, *La independencia mexicana y la prensa insurgente*, México, INEHRM, 1985, [facsimilar de la edición de El Colegio de México de 1941], 340 pp.

<sup>65</sup> .- En el Reglamento se invocaba a los principios fundamentales, admitidos y jurados por toda la nación para introducir limitaciones a las libertades de pensar y manifestar ideas, por lo cual se disponía “un racional sacrificio de esta facultad, no atacando directa ni indirectamente, ni haciendo, sin previa censura, uso de la pluma en materias de religión y disciplina eclesiástica, monarquía moderada, persona del Emperador, independencia y unión.” Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1979*, México, Editorial Porrúa, 1980, p. 127.

libertad de imprenta, ya que remitía su definición, contenido y límites a la legislación secundaria, si bien en el texto constitucional prohibía la censura previa.<sup>66</sup>

Entre 1828, cuando empieza la crisis del arreglo institucional de la Constitución del 24, y la Revolución de Ayutla hay una gran indeterminación en materia de libertad de imprenta. En medio de la lucha de las facciones y la alternancia en el poder nacional de los bandos, cada uno de ellos produce sus respectivas visiones sobre los alcances de la libertad en cuestión. En un primer momento, los intentos de control de la prensa se dirigen, no contra la prensa seria de orientación política, sino contra los panfletos que abusaban del insulto, la diatriba, la vulgaridad y los argumentos *ad hominem*.<sup>67</sup> Si bien víctima de las pasiones políticas, la prensa seria quiere instruir al pueblo y reformar las instituciones. Ésta es una prensa que es un constante manifiesto, una toma permanente de posiciones, tan fluidas y cambiantes como la naturaleza misma de la política del momento.<sup>68</sup> En cambio, la prensa panfletista busca la prebenda, el sustento y la protección del caudillo en turno. En el primer gobierno de Anastasio Bustamante, se impusieron multas confiscatorias en contra de autores e impresores de panfletos a fin de quebrantar su economía y expulsarlos del espacio público.

---

<sup>66</sup>.- En la sección 5ª, “De las facultades del Congreso”, artículo 50, tercer inciso señala como una de las facultades del Congreso General “Proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio y mucho menos abolirse en ninguno de los estados ni territorios de la federación.” Y en la parte “De las obligaciones de los estados”, artículo 161, inciso IV, señala como obligación de los estados la “De proteger á sus habitantes en el uso de la libertad que tienen de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior á la publicación; cuidando siempre de que se observen las leyes generales de la materia.” Tena, *Op. cit.*, pp. 174 y 191.

<sup>67</sup>.- Entre 1821 y 1829 se han identificado más de mil panfletos. Todos los autores escribían con seudónimo; sin embargo se conocen los nombres verdaderos de algunos de ellos: José Joaquín Fernández de Lizardi (“El Pensador Mexicano”), Francisco Ibar, Juan Nepomuceno Troncoso y Rafael Dávila (“La Rata Güera”), Luis Espino (“Spes in Livio”), y el más famoso de todos, Rafael Dávila (“El Payo del Rosario”). Los demás, anónimos, firmaban haciendo alusión al tema tratado, por ejemplo, “El Amigo de las Leyes”, “El Enemigo de los Serviles” o “El Enemigo de los Curas”, entre muchos otros. Véase Rafael Rojas, “Una maldición silenciada. El panfleto político en el México independiente”, *Historia mexicana*, XLVIII: 1 (julio- septiembre 1997), pp. 42-43.

<sup>68</sup>.- El juicio de Zavala sobre la prensa seria no puede ser más laudatorio, pues se trata de una prensa en la cual “los ciudadanos expresan sus resentimientos y opiniones [...] y conducen a fuerza de sacudimientos y del choque de intereses a resultados útiles a las siguientes generaciones.” Lorenzo de Zavala, *Ensayo histórico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*, Tomo I, [edición facsimilar de la de 1845], México, Instituto Cultural Helénico- Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 295.



A partir de 1828 se abre un periodo en el cual se radicalizan las actitudes de los bandos en contra de la prensa opositora. Con la alternancia de los partidos en el poder, las expresiones de la prensa también se alternan; los papeles opositores a los gobiernos en turno callan pero sobreviven, en tanto los favorables pueden vocear ampliamente su apoyo. Hasta los años cuarenta, y no obstante que subsiste un espíritu de conciliación entre las facciones, todavía es perceptible una creciente irritación con la prensa en todas las facciones. De ahí los primeros intentos de reglamentar a fondo la libertad de imprenta. El primer intento es liberal. José María Lafragua, ministro de Gobernación de Mariano de Salas, expide su primer reglamento en 1846. Reconoce que es difícil conciliar la libertad de imprenta con el respeto a las autoridades y al ciudadano. De ahí su solución original: sujetar los procesos por delitos de prensa a dos jurados populares, uno que califique los hechos, otro que emita la sentencia. Que la sociedad decida quién comete abusos de prensa, y que sea ella la que fije la pena. Entre el primero y segundo decretos Lafragua, se inserta la ley Otero de 1848, que limita la libertad de imprenta, no en el ámbito público, pero sí en el privado, sustrayendo los juicios por difamación del régimen de jurados para remitirlos a los jueces de primera instancia. Anteriormente, las Siete Leyes fueron muy generosas en lo que toca a libertad de imprenta, y las Bases Orgánicas de 1843, de tono y propósito muy liberales: se condena la previa censura, no se reconoce el fuero religioso y se prohíbe terminantemente escribir sobre la vida privada. Esto último es el antecedente inmediato de la ley Otero.<sup>69</sup>

Para 1853, cuando Santa Anna regresa al poder bajo cobijo conservador, la situación cambia drásticamente. Los bandos han roto lanzas pues consideran que sus proyectos nacionales son irreconciliables. De aquí el Decreto Lares de abril de aquel año, sin duda el más restrictivo de la libertad de imprenta en la historia nacional. Este decreto restablece la censura previa; obliga a los impresores a registrarse so pena de considerarlos clandestinos y fuera de la ley; les obliga también a depositar fianzas casi prohibitivas para publicar periódicos. Los abusos de prensa los clasificaba el decreto en subversivos,

---

<sup>69</sup> .- Las Bases Orgánicas en Luis Castaño, *La libertad de pensamiento y de imprenta*, México, Unam-Coordinación de Humanidades, 1967, pp. 15-17; el Decreto Lares, los reglamentos Lafragua y la ley Otero en Gerald L. McGowan, *Prensa y poder, 1854-1857*, México, el Colegio de México, 1978, pp. 294-296 y 306-322.

sediciosos, inmorales, injuriosos y calumniosos, para los cuales se disponían severas penas pecuniarias y corporales. Más importante aún es que se facultaba al presidente de la República a suprimir mediante decreto publicaciones periódicas “por medida de seguridad general.” Tras el triunfo de la Revolución de Ayutla, Lafragua compone su segundo decreto en diciembre de 1855, que curiosamente es más restrictivo que el primero, pues introduce dos variantes: restaura los delitos de imprenta contra la religión y elimina los jurados, al disponer que sean los jueces de primera instancia los que conozcan de los delitos de imprenta.

Lafragua quiso tender una rama de olivo al bando conservador, todavía no derrotado, pero se va a topar con la facción liberal radical del Congreso Constituyente. Ahí llevó la campaña a favor de una la libertad absoluta de prensa el periodista político Francisco Zarco, que había sufrido los rigores de anteriores decretos.<sup>70</sup> Para Zarco debe prevalecer una libertad absoluta frente a la cual no se contraponga ni la vida privada, la moral o la paz pública.<sup>71</sup> Se declara en contra de estas restricciones pues quiere ver sujetas al libre examen a las autoridades. Propone que la única limitación sea la exigencia que el autor firme sus escritos. Pero esta batalla la perderán los radicales. El temperamento del Congreso es de cautela, y no está en su ánimo establecer libertades absolutas, pues el Estado que quieren construir y el tipo de individuo a promover merecen a sus ojos protección frente a los excesos. Reconocen que hay de libertades a libertades, ya que no todas son del mismo rango. Decía el texto que propuso la Comisión dictaminadora:

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos en cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho y aplique la ley designando la pena bajo la dirección del tribunal de justicia de la jurisdicción respectiva.

Aunque en los debates se nota un rechazo a la idea de un fuero para la prensa, el proyecto de artículo es ya una transacción con los principios: fuero especial sí, pero con un

---

<sup>70</sup> .- Dos biografías sobre Zarco: Oscar Castañeda Batres, *Francisco Zarco*, México, Club del Periodista de México, 1961, 347 pp., que presenta al Zarco periodista y destaca su defensa de la libertad de prensa; y el ensayo de Gastón García Cantú, “Zarco” en *Idea de México*, tomo III, Ensayos 1, México, Conaculta- Fondo de Cultura Económica, 1991, pp. 115-145, en el cual se explora la faceta política del periodista.

solo jurado sujeto a la dirección de los jueces. Por ello, a los radicales, con Zarco a la cabeza, no les queda más remedio que introducir trabas jurisdiccionales para lograr su objetivo. Zarco insistirá en mantener los dos jurados, uno que califique el hecho, otro que dicte la sentencia, pero sin estar sujetos a la conducción de los jueces. Entreabierto la puerta al fuero de la prensa, no es difícil aceptar la tesis de los radicales, siempre y cuando se reconozca constitucionalmente que la libertad de imprenta tiene límites. Finalmente el artículo, con el numeral 7º, quedaría aprobado en los siguientes términos.

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza á los autores ó impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límite que el respeto á la vida privada, á la moral y á la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho, y por otro que aplique la ley y designe la pena.

¿Pero qué ley? En principio se suponía remitidos los delitos de imprenta a la legislación penal que castigaba la sedición, los ataques a la moral y la difamación.<sup>72</sup> Por otro lado, el artículo constitucional citado arriba no ordenaba ni remitía a una ley reglamentaria. Sin embargo, el Congreso finalmente emitiría una ley reglamentaria, apegándose a la fracción XXX del artículo 72, que autorizaba al Congreso a legislar para hacer efectivas las facultades concedidas por la Constitución a los poderes de la Unión. Pero antes, en el año de 1861, al amparo de facultades extraordinarias, el presidente Benito Juárez emitiría un decreto sobre la libertad de imprenta. De hecho era un decreto benévolo que regresaba al primero de Lafragua. Tenía una novedad, sin embargo: sujetaba al decreto a los funcionarios descritos en el artículo 103 constitucional, es decir, diputados, ministros de la Corte y secretarios de despacho. Y esto tenía un doble significado, pues si bien declaraba para los efectos de delitos de imprenta insubsistente el fuero constitucional, por otro lado sustraía a estos funcionarios de la legislación penal y los sujetaba a los benignos procedimientos y penalidades del decreto. Una vez restaurada la República, en el proceso

---

<sup>71</sup> .- Los debates sobre la libertad de imprenta en Francisco Zarco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1957, pp. 291 y ss.

<sup>72</sup> .- Ya que el primer Código Penal Federal no se expide sino hasta 1871, hubo durante algún tiempo ambigüedad sobre la legislación aplicable. Ante tal defecto, podía suponerse que se aplicarían en forma supletoria los códigos de los estados. Sin embargo, por lo que se sabe, fueron pocos los estados que actualizaron y sistematizaron su legislación penal antes del decenio de los setenta del siglo XIX. Excepciones lo fueron Oaxaca (expidió códigos en 1828 y 1871) y Veracruz (1835 y 1868). Raúl F. Cárdenas, "El Derecho

de regreso a la constitucionalidad, el Congreso aprobó una ley reglamentaria de la libertad de imprenta en febrero de 1868, que reproducía casi textualmente el decreto de Juárez de 1861.<sup>73</sup>

Tanto el decreto de Juárez como la ley reglamentaria del 68 establecían penas menos severas que las que quedarían en el código penal del 71 para los casos de injurias, difamación y calumnias, así como para faltas a la moral y el orden público, con lo cual quedaba establecido un doble criterio: benigno si los delitos se realizaban por la prensa, severo si se hacía por otros medios. Y más grave aún: se establecían dos procedimientos jurisdiccionales, la de los jurados para los periodistas, y las de los jueces del orden común para el resto de los infractores. Dos penalidades distintas y un fuero para la prensa fue el resultado de este embrollo, repugnante de entrada a la mentalidad liberal que siempre había sostenido la igualdad ante la ley y que tendrá consecuencias como luego se verá.

---

Penal en México, de la Independencia a la República restaurada”, en varios autores, *Obra jurídica mexicana*, tomo I, México, Procuraduría General de la República, 1985, pp. 343-344 y 349.

<sup>73</sup> .- El decreto de Juárez en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio de Dublán y Chávez, 1878, tomo IX, pp. 34-36; la ley reglamentaria de 1868 en *Idem*, tomo X, 1878, pp. 261-264.



## Capítulo III

### El Federalismo

“De estas inclinaciones que han echado hondas raíces en el espíritu público, una de las más preponderantes y que ha contribuido mucho al origen, restablecimiento y conservación del sistema federal, es la adhesión a las localidades, ó lo que se llama provincialismo[...].” Lucas Alamán, *Historia de México*, tomo 5, p. 931.

Al revisar la historia constitucional resulta evidente que los constituyentes terminaron por coincidir a lo largo de varios tramos en una doble división de poderes para resguardar al país de la tiranía. De un lado, la división de poderes horizontal que se expresa en la coexistencia del ejecutivo, legislativo y judicial. Y de otro, la vertical expresada en la relación no jerárquica de gobierno federal, gobierno de los estados y municipios. Ambas se han visto sujetas a la vez a una doble tensión. La horizontal, por la tendencia al predominio del ejecutivo, y la vertical, por la imposición de la federación sobre los estados y municipios. Curiosamente en nuestros días a la primera tensión se le llama desequilibrio, pero a la segunda, coordinación.

En los análisis constitucionales tienden a separarse ambas divisiones de poderes sin reparar que, en el fondo, ambas responden al mismo propósito: evitar la tiranía de un poder central. A las dos divisiones de poderes se las ve como productos de una génesis de ideas, que en el caso de la horizontal se ubica en la paulatina adaptación de teorías clásicas que se remontan a Montesquieu, y en el de la vertical a una imitación del esquema federal estadounidense. Pero si aquélla, como vimos en los dos capítulos anteriores, se ve sujeta a un proceso de prueba y error en el cual se hacen evidentes las disfunciones y problemas a lo largo de la primera mitad del siglo XIX, ésta es producto de circunstancias que inciden en la definición de los territorios y los espacios políticos que anteceden con mucho al momento de la Independencia. En este capítulo veremos, pues, el origen y desarrollo del

federalismo mexicano bajo esta perspectiva, concentrando el análisis en la determinación de las normas que le dieron forma en el siglo XIX. Para ello, partimos de un considerando fundamental: al momento de la Independencia era un esquema de organización política con escasa implantación en la realidad política de los países en aquella época, y por lo tanto, con una todavía más escasa literatura teórica.

### *Orígenes y avatares del federalismo*

Hasta hace poco escasa atención se había prestado al importante papel que tuvieron las Cortes españolas de 1810-1814 y 1820-1822 en el desarrollo constitucional y político de México. Ello se debe a que los criollos de la generación de la independencia siguieron dos rutas distintas para tratar de “liberar a las masas y maniatar a sus dirigentes”, como ha señalado Luis González: la de la insurrección y la del debate parlamentario.<sup>1</sup> Por influjo de la historiografía tradicional que mucho tiene de maniquea, se ha estudiado más el primero que el segundo de los caminos. No obstante lo anterior, hay suficiente evidencia histórica en los trabajos en torno al tema para sustentar la afirmación que importa destacar aquí: la aprobación de la Constitución de Cádiz es el reconocimiento formal de los regionalismos preexistentes, que habrán de configurar a las entidades intermedias que darían forma al pacto federal. Las disposiciones en esa Constitución que ordenaban la creación de juntas provinciales y el establecimiento de ayuntamientos donde no los hubiera, son los jalones más importantes que abren el camino a la instauración del federalismo en México. Hay quien considera que una de las principales aportaciones de los constituyentes gaditanos fue trasladar, sin habérselo propuesto explícitamente, el poder político de Madrid a las localidades, las cuales repentinamente se encontraron dotadas de personalidad jurídica y política por obra de la propia Constitución.<sup>2</sup> Así las cosas, los regionalismos tuvieron expresión institucional de gobierno (las diputaciones provinciales), a la par que se introducían mecanismos de elección que hicieron del sufragio y la participación formas

---

<sup>1</sup> .- Luis González, *Once ensayos de tema insurgente*, México, El Colegio de Michoacán- Gobierno del Estado de Michoacán, 1985, p. 109.

<sup>2</sup> .- Jaime E. Rodríguez O., *La independencia de la América española*, México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas- Fondo de Cultura Económica, 1996, *passim*.

incipientes de la expresión popular. No obstante los vaivenes y violencias políticas a ambos lados del océano — restauración de la monarquía absoluta y desconocimiento primero y restablecimiento después de la Constitución gaditana en España, y el inicio de la revolución insurgente en el territorio novohispano— la constitucionalización del regionalismo y la introducción del sufragio y la participación política, convierten a las provincias novohispanas rápidamente en entidades intermedias entre el ayuntamiento y el poder central crecientemente debilitado, en el embrión de los futuros estados federados.

Esta visión de los hechos se contrapone a otra que niega originalidad al federalismo mexicano y que aún hace sentir sus efectos en la academia, principalmente en los estudios sobre el estado actual de la vida política mexicana. Esta corriente de opinión arranca de las historias de Lucas Alamán y Lorenzo de Zavala, y encuentra luego su mejor expresión en estudios estadounidenses que negaron autenticidad al federalismo mexicano, remitiéndolo en el mejor de los casos a descarriados propósitos de los federalistas por imitar a la Constitución de los Estados Unidos.<sup>3</sup> De acuerdo a esta versión, la adopción del federalismo se reduce a un voluntarismo sin sentido, y parte del supuesto que México heredaba de la Colonia un territorio políticamente centralizado por el temperamento de sus gentes. Representante conspicuo de esta línea de pensamiento es J. Lloyd Mecham quien sostenía que al momento de la independencia se daba por hecho que la centralización de la época colonial habría de continuar, fuera bajo una república o una monarquía; es más, afirmaba que el sentido común dictaba tal curso de acción.<sup>4</sup> Esta escuela tuvo tal influencia que ha llevado a constitucionalistas de talla a afirmar que en México, a diferencia de

---

<sup>3</sup>.- En un libro colectivo, Nettie Lee Benson ha estudiado admirablemente cómo una interpretación errónea sobre la elección de los diputados novohispanos a la Cortes de Cádiz y de su papel en ellas, llevó a la historiografía estadounidense a ignorar la importancia de la vía parlamentaria en la configuración constitucional mexicana. Nettie Lee Benson, *et. al, México y las cortes españolas, 1810-1822. Ocho ensayos*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas- Cámara de Diputados, 1985, pp. 9-16.

<sup>4</sup>.- Mecham escribía lo anterior en 1938, y estaba más interesado en explicar porqué no funcionaba entonces el federalismo en México, que en encontrar las razones de su adopción en 1823-1824. Si bien exploró las posiciones de los diputados en el segundo congreso constituyente de 1824, y acepta que las provincias pedían la adopción del federalismo, hace más caso a los argumentos de los opositores de entonces al federalismo, para sustentar su tesis de la adopción extralógica del sistema contemplado en la constitución estadounidense. Acierta, sin embargo, cuando afirma que tratándose del sistema de gobierno, los diputados siguieron el ejemplo estadounidense, pero en lo relativo a todo lo demás siguieron el precedente gaditano. Aquí parece ubicar este autor las razones del “fracaso” del federalismo en México, ignorando que hay tantos



Estados Unidos, el sistema federal ha sido una mera técnica constitucional “para descentralizar poderes anteriormente unificados.”<sup>5</sup> Sin embargo, esta escuela de pensamiento dejó de entrada planteadas, y sin respuesta inmediata, dos preguntas cruciales: ¿Se podía imponer una forma de gobierno sin apoyo real por parte de las provincias? y ¿cómo y por qué le fue posible al poder federal, una vez constituido, centralizar el poder?

La historiografía reciente ha puesto en claro que el federalismo no fue el resultado de una imitación disparatada de la constitución estadounidense pues se adoptó respondiendo a una clara configuración de entidades intermedias entre un poder central colonial que se diluía y los ayuntamientos que se fortalecían. En esta tesitura es posible rastrear a partir del siglo XVII los regionalismos que contribuyeron decisivamente a dar forma a los futuros estados federados. Al respecto son de particular atención los estudios que asumen a los territorios como sujetos históricos y concentran la atención en las formas en que ellos se articulan económica y socialmente y van adquiriendo contenido político. Destacan los estudios que han tratado de determinar cómo influyeron el comercio y el desarrollo de la minería primero, y la urbanización y el crecimiento demográfico después, para dar lugar a configuraciones regionales en el Bajío, Veracruz, Puebla, Zacatecas, la frontera Norte, Oaxaca y Yucatán; estudios que vistos en conjunto han llevado a determinar cómo la actividad económica entre las regiones y al interior de ellas crearon y fortalecieron intereses y relaciones, vasos comunicantes de los futuros estados federados.<sup>6</sup>

---

federalismos como países federales existen. J. Lloyd Mecham, “The Origins of Federalism in Mexico”, *The Hispanic American Historical Review*, Duke University, XVIII: 2 (May 1938), pp. 164-182.

<sup>5</sup>- Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1963, p. 68.

<sup>6</sup>.- Para la conformación de las regiones en general y desde el punto de vista económico, véase Pedro Pérez Herrero, “Regional Conformations in Mexico, 1700-1850: Models and Hypothesis” en Eric Van Young (ed.), *Mexico's Regions. Comparative History and Development*, San Diego, University of California San Diego, 1992, pp. 117-144; desde el punto de vista político Hira De Gortari Rabiela, “El territorio y las identidades en la construcción de la nación” en Alicia Hernández Chávez y Manuel Miño Grijalva (coordinadores), *Cincuenta años de historia en México*, volumen 2, México, El Colegio de México, 1991, pp. 199-220. Para regiones específicas, Brian R. Hammett, *Politics and Trade in Southern Mexico, 1750-1821*, Cambridge, Cambridge University Press, 1971, 214 pp.; Eric Van Young, *Hacienda and Market in Eighteenth-Century Mexico. The Rural Economy of Guadalajara Region, 1675-1820*, Berkeley, University of California Press, 1981, 338 pp. y David Brading, *Haciendas and Ranchos in the Mexican Bajío: León, 1700-1860*, Cambridge, Cambridge University Press, 1978, 225 pp. La conformación de grupos de interés a nivel local se pueden explorar en las instrucciones que los ayuntamientos dieron al diputado electo en 1809, en las primeras elecciones americanas, para representar al virreinato en la Junta Central de Aranjuez. En la convocatoria de la Junta Central quedaba establecido que los diputados de cada reino contarían con instrucciones de los ayuntamientos con capacidad para participar en la elección. Las instrucciones

En este proceso, complejo por las peculiaridades de cada región, se definieron y concretaron distintos intereses que incidirían a favor o en contra del federalismo después de la independencia. Intereses mineros, comerciales y agrícolas, juntos o separados, van conformando las identidades regionales. Incide también la Iglesia, que para el siglo XVIII es ya un importante mecanismo de crédito y avío para las actividades agropecuarias. Los mercados se desarrollan al interior de las provincias siguiendo el crecimiento demográfico y las migraciones, y entre provincias afianzando y puliendo intereses comunes. Oaxaca se vincula con Veracruz, Guadalajara se expande hacia el norte y se vincula a los intereses mineros y logra tener a fines del siglo XVIII su propio puerto, San Blas, que compite con el monopolio tradicional de Acapulco; con Mérida, Yucatán desarrolla su comercio hacia Centroamérica y algunos puertos del norte de Sudamérica. El común denominador de estas provincias es su oposición a la provincia de Nueva España representados por el Consulado de la Ciudad de México. Pero hay matices que van a determinar el radicalismo o la moderación respecto al federalismo: Querétaro, empalme de caminos, es en cierta medida subsidiario de los intereses comerciales de la Ciudad de México.<sup>7</sup> Guadalajara, que de antiguo guarda una posición de independencia frente a las autoridades de la Ciudad de México, junto a las provincias más alejadas del Centro va a ser las más radicales en su opinión de predominio político de la Ciudad de México.

---

expresaban en buena medida las especificidades, arreglos y prioridades de ayuntamientos y provincias, y ponen de manifiesto cómo se estaban definiendo territorios regionales. Así se ve que el ayuntamiento de Guanajuato espera medidas encaminadas a fomentar la industria minera; el de México solicita se conserven sus “gracias, honras y privilegios”, es decir, su predominio político; en tanto que el de Puebla instruye al diputado lograr disposiciones orientadas al fomento de la actividad fabril. El ayuntamiento de Oaxaca, por su parte, en el lejano sur, reclama el comercio libre con los puertos de Perú y Guatemala. Y el de San Luis Potosí, en plena expansión, quiere la habilitación de un puerto en Sotolamarina, quejándose de paso de los males provocados por el monopolio del comercio exterior que detentaba el puerto de Veracruz, a la par que reclama la libertad de manufactura para los textiles de algodón, lana y lino. De igual manera el de Arispe, en la alejada Sonora, desea también un puerto libre en Guaymas, el fomento del cultivo del algodón y el establecimiento de una audiencia, pues su dependencia de la de Guadalajara hacía lenta y difícil la administración de justicia. Véase Francois-Xavier Guerra, *Modernidad e independencia. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, México, Editorial Mapfre- Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 213-219.

<sup>7</sup> .- Un primer intento por vincular el radicalismo y la moderación respecto al federalismo de al menos tres provincias Guadalajara, Oaxaca y Querétaro, según relación con los intereses comerciales de la Ciudad de México, véase Luis F. Barrón, *Economic Regions, Fueros and Political Integration in Mexico (1821-1824)*, Documento de trabajo, División de Historia. (06), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2001, 36 pp.

Esos análisis nos hablan de la formación de elites económicas en las regiones, pero ¿son las mismas que actuarán políticamente con el debut del siglo? Y de ser así ¿cómo se dio la identificación entre el poder y el dinero? Una primera aproximación a la respuesta se ha dado a través del análisis de las Cartas de Cuentas del Estado colonial según el cual había un defecto estructural de naturaleza financiera en la administración que va a permitir el acceso de miembros de las elites locales a posiciones de dominio político. Según ese recuento, desde el siglo XVII, y a pesar de las reformas borbónicas del siglo XVIII que pretendieron dar una nueva racionalidad al estado protector colonial, Nueva España se encontraba en una situación de creciente desadministración del territorio.<sup>8</sup> La evolución a la baja de los gastos destinados a la administración, la seguridad y la defensa del territorio novohispano así lo prueban, pues a partir del siglo XVII las administraciones locales tienden a perder importancia en los gastos generales. De ello se infiere que las administraciones locales de las provincias y los ayuntamientos criollos estuviesen cada vez más en manos de personas que servían *ad honorem* o que compraban los cargos. Por otro lado, la caída en los gastos de defensa y policía explican la creciente militarización miliciana alcanzada por la sociedad novohispana hacia fines del siglo XVIII, milicias que fortalecen a las provincias tras la independencia.<sup>9</sup>

En lo que se refiere al servicio militar, las milicias en la Nueva España eran prácticamente inexistentes ya bien entrado el siglo XVIII. Tras la Guerra de los Siete Años, y ante la amenaza inglesa, la Corona encargó en 1764 al capitán general Juan de Villalba y Angulo reformar el ejército y las milicias en la Nueva España. Las milicias fueron reorganizadas con el propósito de convertirlas en auxiliares eficaces del escaso ejército regular; quedaron clasificadas en provinciales y urbanas, y se abrió el reclutamiento a mestizos (pardos y mulatos), pero no a los indígenas. Pronto las autoridades coloniales se dieron cuenta que la mejor forma de hacer atractivo este tipo de

---

<sup>8</sup> .- Marcello Carmangani , “Territorialidad y federalismo en la formación del Estado mexicano” en Inge Berisson, Günther Kahle, Hans-Joachim König y Horst Retchman (eds.), *Problemas de la formación del Estado y la Nación hispanoamericana*, Bonn, Inter Naciones, 1984, *passim*.

<sup>9</sup> .- En un estudio sobre el Aguascalientes colonial, Beatriz Rojas encontró, por un lado, que las milicias se encargaban de formarlas los vecinos ricos que podían sufragar los gastos, y por otro, que los alcaldes mayores fueron designados por la Corona a partir de 1692 inaugurándose con ello la venta de este cargo en la

servicio militar de carácter temporal y local, era extender los fueros militares y privilegios del ejército regular a las milicias, y de los oficiales a la tropa miliciana.<sup>10</sup> Con altibajos, para fines del siglo XVIII, constituían ya el grueso de la fuerza militar novohispana.

Pero estos procesos se superponen a otros que se inician con la guerra de independencia en 1810 y se acentúan con las disposiciones gaditanas que ordenan la constitución de ayuntamientos a partir de 1813. La guerra y las medidas que toma Félix María Calleja para combatir la insurgencia van a consolidar a los pueblos como actores políticos con fuerza real.<sup>11</sup> Después de la batalla de Calderón, el virrey se vió en la necesidad de extender la organización de las milicias a los pueblos, pues era insuficiente el magro ejército colonial y las milicias existentes para derrotar a los insurgentes. En cuanto a los indígenas, éstos se encontraron inmediatamente protegidos por los privilegios que traía consigo el servicio militar, particularmente el fuero limitado y la exención de tributos. También reciben armas, aunque en forma limitada, y quedan bajo las órdenes de los ayuntamientos, que proliferan gracias a las disposiciones de la Constitución de Cádiz. Desde el inicio de la guerra insurgente, todas las milicias estaban bajo el mando de los subdelegados o de comandantes designados por Calleja; pero el decreto expedido en junio de 1813 en Cádiz, colocó a las milicias bajo el control de los ayuntamientos de su jurisdicción.<sup>12</sup>

Pero ¿cómo se articulan entre sí las territorialidades de campanario para dar forma a las entidades intermedias entre el poblado, la villa, el ayuntamiento y el poder central? A finales del siglo XVII los escasos ayuntamientos que existían en las principales ciudades de la Nueva España se habían ya consolidado en centros no sólo del comercio sino también de la política de territorios aledaños. Aunque son aún pocos los estudios sobre formación de

---

Metrópoli. Véase Beatriz Rojas, *Las instituciones de gobierno y la élite local. Aguascalientes del siglo XVII hasta la Independencia*, México, El Colegio de Michoacán- Instituto Mora, 1998, pp. 173-177 y 193-200.

<sup>10</sup> .- Günter Kahle, *El ejército y la formación del Estado en los comienzos de la independencia de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 41-64.

<sup>11</sup> .- Juan Ortiz Escamilla, *Guerra y gobierno. Los pueblos y la independencia de México*, Sevilla, Instituto Mora- El Colegio de México- Universidad Internacional de Andalucía- Universidad de Sevilla, 1997, pp. 51-41.

elites a nivel local y regional, de los existentes es posible derivar una idea clara sobre su conformación y transformación.<sup>13</sup> La integración de las redes políticas en un principio se hizo a la manera tradicional, es decir, a través de las corporaciones entre las cuales sobresalen los ayuntamientos criollos, donde los cargos se compraban y se ejercían de por vida si no es que por generaciones. Se trata de la aparición de elites que aúnan el poder al dinero. Pero no sólo son los adinerados de las grandes familias los que integran esas redes, pues otro tipo de corporaciones —en donde existían, como en México y Guadalajara— como la audiencia, el cabildo eclesiástico o la universidad, también alentaron la actividad política, dando acceso a ésta a doctores, letrados y, en general, criollos de la incipiente clase media. Con la reforma borbónicas, se afianzaron socialmente los cuadros de mando de las milicias, formados por los hijos segundones de las grandes familias, jóvenes desocupados que encontraban así salida a su inactividad. A partir de entonces, el mérito militar se agrega a la currícula política como medio de prestigio, vía de ascenso social y de mérito político para los puestos de nombramiento o de elección. Después, durante la guerra de independencia y gracias a las disposiciones militares de Calleja que extienden la milicia al pueblo bajo, un proceso similar de prestigio social se reproduce en pequeñas ciudades, villas y poblaciones.

Las formas incipientes de participación denotan y colaboran para la final integración de las relaciones políticas locales y regionales. La introducción no sólo de las elecciones, sino también del concepto de ciudadanía por las Cortes de Cádiz, dio una nueva proyección a los procesos de formación de las redes políticas, fundamentalmente de naturaleza urbana. Como elemento totalmente novedoso, la ciudadanía gaditana contribuye a acelerar la configuración y articulación de los derechos políticos a partir de las ciudades y villas, y viene a explicar con claridad la extensión y transformación de las relaciones

---

<sup>12</sup>.- *Decreto para la contribución de los españoles a la manutención de los ejércitos nacionales*, citado en: Salvador Reyes Nevares, "Las Cortes de Cádiz y las Ideas Políticas en México", *Historia Constitucional*, t. I, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, pp. 308.

<sup>13</sup> .- Para el caso de Guanajuato, D. A. Brading, *Mineros y comerciantes en el México borbónico (1763-1810)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 403-448. Para Valladolid (Morelia), Guadalajara y Aguascalientes y Zacatecas, Carlos Juárez Nieto "Ayuntamiento y oligarquía en Valladolid de Michoacán (1808-1824)", Carmen Castañeda "Elites e independencia en Guadalajara" y Beatriz Rojas "Aguascalientes y Zacatecas, 1821-1835. ¿Una política compartida?" en Beatriz Rojas (Coordinadora), *El poder y el dinero*.

políticas que se venían fraguando desde el siglo XVII. Como consecuencia de la introducción del concepto de ciudadanía, a las dinámicas económicas se superpone la paulatina disolución del binomio criollos- indios para dar lugar a una sociedad política multiétnica, a la par que una serie de medidas borbónicas abren resquicios para que miembros de estamentos distintos a los criollos se incorporen a esa ciudadanía local vía el reconocimiento de la calidad de vecinos que premia la propiedad, el mérito y la inscripción en las milicias.<sup>14</sup> En la conformación de esta ciudadanía de profundo arraigo local por su énfasis en la vecindad para calificar tanto para el voto activo como pasivo, cumplen un papel fundamental las tropas regulares y las milicias reformadas, pues desaparecen las unidades “blancas” y “mestizas” para dar lugar a unidades que cortan transversalmente a las diversas clases y castas, exentas del tributo y abiertas al ascenso social.<sup>15</sup> De esta forma, vemos ya en acción al vecino-ciudadano (elector y elegible a los cargos municipales, y a partir de la Independencia a los cargos de representación) incluso antes de su legalización en la Constitución de Cádiz. La defensa y la extensión de los derechos políticos se inicia, de esta forma, a partir de lo local- regional, y se asienta y fundamenta en la integración de los territorios que siendo configurados por poderosas variables económicas, demográficas y de urbanización. Estas son las fuerzas dinámicas que actúan bajo las definiciones meramente administrativas con las cuales el estado colonial había dividido el territorio: las provincias primero, y las intendencias a partir del siglo XVIII. La interacción de los procesos económicos, demográficos y políticos prefiguraron las instancias intermedias que habrían de surgir con perfiles propios al institucionalizarse las diputaciones provinciales previstas en las Constitución de Cádiz.<sup>16</sup> A diferencia de las provincias y las intendencias

---

*Grupos y regiones mexicanos en el siglo XIX*, México, Instituto Mora, 1994, pp. 53-70, 71-92 y 93-119, respectivamente.

<sup>14</sup>.- Con poca fortuna explicativa a la ciudadanía gaditana que hace énfasis en la vecindad se le ha llamado ciudadanía orgánica. Alicia Hernández Chávez, *La tradición republicana del buen gobierno*, México, El Colegio de México- Fideicomiso Historia de las Américas- Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 17-45. Desde otro punto de vista se la ve como primera expresión de una ciudadanía moderno-liberal. Antonio Annino, “Prácticas criollas y liberalismo en la crisis del espacio urbano colonial” en Enrique Montalvo Ortega (Coordinador), *El águila bifronte*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1995, pp. 17-63.

<sup>15</sup>.- Günther Kahle es quien resalta esta característica, que bien vista es uno de los rasgos fundamentales de los partidos políticos modernos, y ubica ahí una de las determinantes esenciales que en el siglo XIX regirá las relaciones entre el ejército y el Estado nacional. Véase Kahle, *Op. cit.*, pp. 29-64.

<sup>16</sup>.- Nettie Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1955, *passim*.

que fueron definiciones impuestas desde arriba, las diputaciones provinciales fueron otorgadas al principio, para autorizar después su extensión, por las peticiones desde abajo que llevan los diputados americanos a Cádiz, peticiones que ya expresaban intereses locales concretos de naturaleza económica y política.

Desde el ángulo de la integración de las ideas ya se han puntualizado las razones que movían a Miguel Ramos Arizpe y otros diputados americanos a defender la descentralización del gobierno de las provincias de ultramar: la lejanía de los centros de población de la Ciudad de México y la abundancia de instituciones creadas por la Corona en esas poblaciones (cabildos, audiencias, universidades, comunidades religiosas, establecimientos de consulados de comercio y de minería, milicias provinciales y urbanas etc.) En otras palabras, creaciones institucionales coloniales que expresaban intereses locales y alentaban una conciencia colectiva de autonomía política, circunstancias acentuadas por las distancias y las dificultades en las comunicaciones. Aún más, y siempre dentro de la integración y evolución de las ideas, la crisis imperial de 1808 llevó a los voceros de esos intereses a recuperar la tradición pactista hispánica en su discurso político y a tratar de rescatar el constitucionalismo histórico, abriendo así el camino a las reflexiones posteriores sobre el gobierno libre; las soberanías locales y el federalismo como proemios para imaginar las barreras institucionales que anteponer al despotismo.<sup>17</sup> El federalismo mexicano responde, pues, a una evolución original de las cosas, hechos e ideas de largo arraigo en el territorio novohispano; quizá por ello Reyes Heróles señala que Ramos Arizpe perseguía la descentralización del gobierno aguijoneado de tal suerte por los

---

<sup>17</sup> .- El pactismo, o contractualismo, son términos utilizados para distinguir a una serie de escuelas y opiniones que utilizan la idea de contrato o pacto entre pueblo y soberano para explicar los orígenes y alcances del dominio político. Tales pactos pueden ser ideales como en las corrientes roussonianas, o bien documentos históricos que informan y modelan, a su vez, a un constitucionalismo histórico específico de un pueblo o nación. Aquí nos referimos, junto con Guerra, a una tradición distinta de la que encarnó en J.J. Rousseau, la cual a la idea romana de la delegación de poder del pueblo al príncipe se agregaron elementos germánicos y juntos conformaron la tradición hispánica medieval del pactismo. De acuerdo a ella se entendía que los pueblos de los distintos reinos habían acordado los términos y condiciones de su sumisión y entrega de soberanía al príncipe, soberanía que podía recuperarse al faltar aquél, cosa que sucedió precisamente con la invasión napoleónica a España a principios del siglo XIX. El más conspicuo representante de la opinión pactista en México fue Fray Servando de Teresa de Mier. Véase Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, t. I, pp.16 y ss., y Francois-Xavier Guerra, *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, México, Editorial Mapfre- Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 169-175.

problemas de que había sido testigo que “de no haber existido la fórmula del federalismo norteamericano, probablemente habría terminado por inventarla.”<sup>18</sup>

En el curso de los debates del constituyente gaditano la polémica se centró en primer término en la cuestión de la igualdad de los derechos entre las provincias de ultramar y la Metrópoli, particularmente en una representación proporcional a Cortes. En ello llevó la voz cantante José Miguel Guridi y Alcocer, diputado por Tlaxcala.<sup>19</sup> Aunque el punto a la larga se perdió, el debate dejó en claro a los diputados españoles que había asomos de autonomismo entre los diputados americanos. Ante el temor que el imperio se disgregara en un federalismo, impusieron un diseño institucional para el gobierno de las provincias que cediendo en parte a la postura americana aseguraba el control de la Metrópoli. La solución consistió en combinar órganos colegiados y electos, ayuntamientos y diputaciones, con órganos monocráticos, las jefaturas políticas. De acuerdo con el proyecto de Constitución para estas materias, el control se aseguraba por una doble vía. De un lado dando la presidencia de las diputaciones provinciales a los jefes políticos, cuyo nombramiento dependía de las Cortes; de otro, estableciendo solamente atribuciones económicas y administrativas para las diputaciones provinciales, pero negándoles facultades legislativas y, sobre todo, capacidad de representación. Estos dos temas fueron objeto de una segunda ronda de debates en el cual la ofensiva estuvo a cargo de Miguel Ramos Arizpe, diputado por Coahuila, exigiendo que las diputaciones tuvieran una estructuración orgánica que les permitiera ser auténticas representantes de la voluntad e intereses de las provincias.<sup>20</sup> Dos eran sus argumentos. Disentía en que el número de vocales electos se fijara en siete, y proponía que fuera variable de acuerdo al “mayor número de población [y] el más o menos adelantado estado de las artes y comercio”. Rechazaba también que el jefe político y el intendente (funcionario de Hacienda), suerte de presidente y vicepresidente de las diputaciones, tuvieran voto. Aceptaba que aquél

---

<sup>18</sup> .- Reyes Heróles *Op. cit.*, 1988, p. 367.

<sup>19</sup> .- Noticias de este debate en la antología de Alejandro Hernández Sánchez, “Las Cortes de Cádiz: actuaciones de los diputados americanos” *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Historia constitucional*, tomo I, México, LII Legislatura- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, pp. 325, 331 358, 372, 376-416 y 420-424.



presidiera y que ambos tuvieran voz, pero no la capacidad para inmiscuirse en las decisiones. Los argumentos de Ramos Arizpe para sostener esta línea de pensamiento eran de un acentuado localismo. Al jefe político y al intendente los consideraba “temporales, y regularmente forasteros”; en cambio a los vecinos electos los presentaba como los únicos con “esos conocimientos locales que se proclaman como necesarios para la prosperidad interior”. Previamente, Antonio Larrazábal, diputado por Guatemala, había planteado también la cuestión de la insuficiencia de siete vocales electos para integrar las diputaciones pero sobre todo para proponer que éstas estuvieran integradas también por representantes de las provincias subalternas, con lo cual obviamente tendría que llevar, en caso de aprobarse la moción, a un mayor número de vocales. Larrazábal no estaba a favor de que se incrementaran las provincias con diputación, pero sí exigía que la Constitución en lo relativo a la facultad de las Cortes ordinarias para variar su número se especificara que no podían disminuirlo sino sólo aumentarlo.

Sin embargo, se impuso la tesis contraria, defendida por el Conde de Toreno y Agustín de Argüelles, ambos diputados por el principado de Asturias. La tesis de Toreno hacía de las diputaciones meras juntas administrativas de carácter consultivo al servicio de un Estado unitario. Perspicaz, Toreno salió de inmediato al paso de los argumentos de Ramos Arizpe y de Larrazábal. Primero contra la pretendida naturaleza representativa de las diputaciones:

He dicho el otro día, é insisto hoy, que las Diputaciones y los ayuntamientos deben considerarse como unos agentes del Poder ejecutivo, y no como cuerpos representativos, según creen algunos individuos, y de cuya opinión dimanar las más de las equivocaciones.

Luego contra la idea que ya flotaba en el aire de que el número de diputaciones debería aumentarse:

La Nación prefiere que [...] se escojan sus individuos [de las diputaciones provinciales] de entre sus mismos vecinos, porque en ellos se suponen más conocimientos de sus intereses [...] pero no por eso debemos olvidarnos del objeto de su institución. Si se aumentase su número, crecería su fuerza moral

---

<sup>20</sup> .- Este debate se llevó a cabo en la sesión del 12 de enero de 1812. *Diario de sesiones. Cortes de Cádiz, 24 de septiembre de 1810 a 20 de septiembre de 1813. Serie histórica*, CD-Rom, Madrid, Congreso de los Diputados, 2000, disco 1, pp. 2805-3082.

en razón directa de este aumento; y de esto debemos abstenernos, á no querer alterar el sistema de Constitución que la comisión ha propuesto [...] La comisión no ha intentado formar un federalismo, y siguiendo este rumbo, en caso de dar facultades á las Cortes ordinarias, no deberían ser para aumentar su número, según quieren algunos señores, sino solamente para disminuirlo si lo tuviesen por conveniente.

Sobre a la calidad de los jefes políticos en el seno de la diputaciones, Toreno fue contundente:

En cuanto á que los jefes políticos compongan parte de estos cuerpos, para mi es cosa clara y necesaria. Son nombrado por el Gobierno, y es natural asistan y sean miembros de estos cuerpos, que solo son de ejecución, así para darles impulso como para evitar abusos, la violación de las leyes, y hacer que se cumplan las órdenes superiores sin detención. Por consiguiente, apruebo el artículo.

Argüelles se limitó a remachar el clavo con variaciones sobre el mismo tema, de las cuales destacan dos. Presume que las diputaciones tenderán a usurpar más facultades que las que les conceda la Constitución y sentencia: “Multiplíquense esta acción de pequeños gobiernos en razón de su número, y se verá que no pueden menos que propender a la federación.” Y más adelante agrega que es necesario “insistir en desvanecer cualquier idea de representación” porque la representación nacional “no puede ser más que una, y ésta, refundida solamente en las Cortes.” Y así quedó el mecanismo institucional de las diputaciones: Estado unitario, diputaciones con carácter ejecutivo y dependientes del gobierno central, cuyo número de miembros electos no podían cambiar para aumentarse. Aún así, el paso fue de gran significación para el futuro federalismo pues las diputaciones provinciales, aunque limitadas, fueron juntas electas que permitieron la primera expresión institucional de los intereses regionales. Por ello hay que convenir con Nettie Lee Benson y con Lucas Alamán que las diputaciones fueron el antecedente natural del régimen federal.<sup>21</sup>

Las diputaciones provinciales en territorio mexicano constituyen, pues, el punto de partida de una rápida evolución que apunta hacia la adopción del sistema federal. Envueltas en una modernidad contradictoria como lo señala Guerra, aceleran de manera significativa la integración política territorial. Se trata de una evolución que va de 1812 a 1822 y que pasa por tres momentos. El primero coincide con la aprobación de la Constitución de 1812

---

<sup>21</sup> .- Para los artículos conducentes como quedaron aprobados, Tena Ramírez, *Op. cit.*, pp. 97-99. Nettie Lee benson, *Op. cit.*, p. 9

al cerrarse el primer período de sesiones de las Cortes de Cádiz. Entre 1812 y 1814 quedan establecidas en principio, seis diputaciones provinciales.<sup>22</sup> Sin embargo estas diputaciones quedarían en suspenso a consecuencia del movimiento insurgente de Hidalgo y Morelos, la restauración de la monarquía en España, el desconocimiento de la Constitución de Cádiz por parte de Fernando VII y los titubeos y contramarchas de los jefes políticos designados por la Metrópoli, Francisco Javier Venegas y Félix María Calleja.

El siguiente momento se inicia con el descontento de diversas provincias incluidas en las jurisdicciones de las seis diputaciones provinciales originalmente autorizadas, que manifiestan el deseo de sus elites regionales de autonomía política. Estas demandas encontrarían eco durante la segunda sesión de las Cortes de 1820-1821. Corrió a cargo del diputado Ramos Arizpe justificar tales pretensiones con el argumento de que las antiguas intendencias cubrían los requisitos indispensables para dotarlas de diputaciones provinciales. El decreto de las Cortes del 8 de mayo de 1821 ordenó el establecimiento de diputaciones provinciales en todas las intendencias ultramarinas en las que previamente no se hubiera hecho.

El tercer momento empieza con la proclamación de la Independencia por Agustín de Iturbide y su asunción al mando nacional como emperador. El proyecto imperial de Iturbide implicaba recuperar el poder virreinal anterior a 1808 y contrarrestar la evidente autonomía lograda por las provincias y la firme implantación de sus instituciones representativas.<sup>23</sup> El intento centralizador del primer imperio, que coincide con el propósito de la provincia de Nueva España (reducida al valle de México desde 1812) de controlar al resto de las provincias, habría de desatar una serie de acontecimientos de los cuales los más explorados por la historiografía tradicional han sido los pronunciamientos de militares, pero el más

---

<sup>22</sup>.- Yucatán (Mérida), Nueva Galicia (Guadalajara), Provincias Internas de Oriente (Monterrey), Nueva España (México), San Luis Potosí (San Luis Potosí), y Provincias Internas de Occidente (Durango). Nettie Lee Benson, *La diputación provincial, Op. cit.*, pp. 44-84.

<sup>23</sup> .- Juan Ortiz Escamilla, *Guerra y gobierno. Los pueblos y la independencia de México*, México, Instituto Mora- El Colegio de México- Universidad Internacional de Andalucía- Universidad de Sevilla, 1997 pp. 171-178.

importante fue, sin duda, la beligerancia que enarbolaron las diputaciones provinciales en defensa de su autonomía.

Dos fueron los documentos que dispararon los afanes federalistas en toda su expresión después de que Iturbide disolvió el primer Congreso Constituyente: el Plan de Veracruz (diciembre de 1822) y el Acta de Casa Mata (marzo de 1823).<sup>24</sup> El primero fue compuesto por Antonio López de Santa Anna para fundamentar su rebelión contra el imperio; el segundo, obra de oficiales del ejército imperial destinado a reprimir la rebelión santannista en Veracruz, exigía la elección de un nuevo congreso. Ambos apelaron, entre otros, a los ya evidentes actores políticos importantes, las elites regionales representadas en las diputaciones provinciales. El Plan de Veracruz convocaba al desconocimiento del emperador y a la reinstalación del Congreso constituyente disuelto, al cual “toca única y exclusivamente, examinar el voto de las provincias [para] declarar la forma de su Gobierno”. El Acta, no solicitaba la caída del emperador pero sí señalaba que en tanto contestaba el Supremo Gobierno a su planteamiento de elección de un nuevo congreso, disponía que “la Diputación Provincial [...] será la que delibere en la parte administrativa”.

De inmediato el Acta se circuló a las 13 diputaciones provinciales existentes y sus adhesiones determinaron la abdicación del emperador. Pero este no fue el único efecto de ambos documentos. Éstos abrieron el momento apropiado para que las provincias que carecían de diputación provincial exigieran se les reconociera la autonomía de hecho que habían adquirido a la fecha. Así, para diciembre de 1823 se habían autorizado o ratificado un total de veintitrés diputaciones provinciales, a saber: Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guadalajara, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Nuevo México, Nuevo Santander, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Texas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.<sup>25</sup> En consecuencia, el triunfo del Acta de

---

<sup>24</sup> .- Ambos documentos de *Planes de la nación mexicana. Libro Uno: 1808-1830*, México, LII Legislatura-Senado de la República- El Colegio de México, 1987, pp. 130-144.

<sup>25</sup> .- En rápida sucesión, entre febrero y abril de 1823, aceptarían el Plan de Casa Mata las diputaciones provinciales de Veracruz (febrero 2), Puebla (febrero 6), Oaxaca (febrero 7), Guanajuato (febrero 25), Guadalajara (febrero 26), Querétaro (febrero 26), Zacatecas (marzo 2), San Luis Potosí (marzo 2), Michoacán (marzo 2), Yucatán (marzo 4), Durango (marzo 5), Nuevo León (marzo 6), Coahuila (marzo 14), Nuevo

Casa Mata significó la restauración de los poderes regionales expresados en las diputaciones provinciales y el reconocimiento pleno a dirigir los asuntos administrativos en sus jurisdicciones. Aún más, como el Acta no preveía explícitamente el establecimiento de un poder central, las diputaciones provinciales quedaron de hecho instituidas en entidades independientes; con tal carácter se apresuraron a negarle al congreso restaurado facultades constitucionales, y a presionar por nuevas elecciones con el fin de integrar otro congreso, este sí constituyente. Empieza así un patrón de comportamiento político, según el cual el pronunciamiento se dirige a mover a otros actores políticos con un objetivo político concreto, en este caso convocar la elección de un nuevo congreso. Con un espíritu de independencia similar al de las elites regionales, acudirán los diputados al nuevo congreso, muchos de ellos con mandatos expresos de constituir una federación. Con el Congreso Constituyente de 1824 culminó el tramo más importante de la integración de las territorialidades, expresándose en ese momento ya como una virtual soberanía de las provincias; y, por consecuencia, la adopción del peculiar sistema federal en la primera constitución mexicana. Todo ello fue resultado de una evidente realidad política que operó de la periferia al centro.

### *Acta antes que constitución*

Como ya quedó expuesto en capítulo anterior, el primer Congreso Constituyente no pudo superar las ambigüedades que surgieron en su seno respecto a la monarquía y el emperador. En consecuencia, no propuso ni aprobó la constitución para la que había sido convocado, pero sí realizó una labor de zapa a la administración de Iturbide. Entre sus miembros había antimonárquicos republicanos, pero callaban pues los tiempos no eran favorables como vino a demostrarlo el arresto de varios diputados en las vísperas de la disolución del congreso. Según José Ma. Bocanegra los republicanos coincidían en su mayoría con los antiguos insurgentes “que aunque no descubrían un plan para el

---

Santander (abril 9), Tabasco (abril 9) y Texas (abril 15). Benson, *La diputación provincial... Op. cit.*, pp. 85-107.

establecimiento del sistema republicano, sus doctrinas y conversaciones indicaban bastante cuál era el fin que se proponían y el término á que podrían llegar.”<sup>26</sup> Sin embargo, ésta es una acotación demasiado estrecha, pues la mayoría de los diputados eran representantes de las elites regionales que veían con malos ojos los intentos de restauración del centralismo político colonial que intentaba Iturbide. Frente a esos republicanos se encontraban los borbonistas y los iturbidistas. La sorda oposición a los designios de Agustín de Iturbide de parte de republicanos y borbonistas, una alianza poco santa, fue la causa principal de la disolución del congreso. A fin de cuentas, una vez defenestrado Iturbide y reinstalado el congreso, éste se vio sujeto a una doble limitación, una formal y la otra política. De un lado, los poderes de la mayor parte de los diputados habían sido extendidos por ayuntamiento y diputaciones provinciales en el sentido de adoptar una monarquía moderada de acuerdo al Plan de Iguala. Y dentro de la concepción tradicional del diputado como mandatario, no podían empeñarse ahora en definir otra forma de gobierno. Era preciso un nuevo mandato. Y por otro, en las provincias mismas empezó a prevalecer la opinión que se requería un nuevo congreso no sólo para superar el problema del mandato sino para evitar otro intento por restaurar un Estado unitario. Por ello las provincias se inclinaron a que el Congreso en ese momento actuante debía limitarse a convocar nuevas elecciones, como efectivamente sucedió.

El segundo Congreso Constituyente se encontró de inmediato bajo una situación más ominosa que el anterior. Si el primero había contado con un consenso generalizado entre los ayuntamientos y las diputaciones provinciales a favor de una monarquía moderada, el segundo, una vez removido Agustín I y con él el obstáculo a la república, le amenazaba el peligro de la desunión motivado por la creciente autonomía que habían asumido las provincias a raíz de las disposiciones del Acta de Casa Mata. El proceso centrífugo empezó inmediatamente después del desmoronamiento del Imperio y antes de la elección del segundo congreso. Guadalajara y Yucatán empezaron declarándose estados autónomos y sus diputaciones provinciales poderes legislativos, ejemplo que muy pronto siguieron otras provincias. A ello contribuyeron las nuevas alineaciones de los partidos en

---

<sup>26</sup> .- José María Bocanegra, *Memorias para la historia de México independiente*, tomo I, [Edición facsimilar de la de 1892] México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, p. 18.

nivel nacional, ya que los iturbidistas se declararon republicanos y federalistas en tanto que los borbonistas, ahora ya sin causa pues el Plan de Iguala había sido desechado junto con Agustín I, se convertían en la minoría centralista.<sup>27</sup>

Así el segundo Congreso Constituyente se encontró integrado por una mayoría abiertamente federalista y una minoría decididamente centralista, y sujeto al apremio del tiempo porque las fuerzas centrífugas amenazaban con la disolución del territorio en pequeñas repúblicas independientes.<sup>28</sup> Afortunadamente el ejército se encontraba en ese momento dividido y no influyó en la discusión de la forma de gobierno, la cual quedó en manos de las elites locales y sus representantes en el Congreso.<sup>29</sup> El veterano parlamentario Miguel Ramos Arizpe quedó al frente de la Comisión de Constitución y ante los apremios que imponía la situación nacional, se apresuró a proponer la aprobación de un acta que provisionalmente dejara en claro la forma de gobierno federal, de acuerdo con la voluntad general expresada en los hechos por las diputaciones provinciales, aunque sin precisar demasiados detalles, los cuales se dejaban para la constitución definitiva.

A diferencia del tema de la división de poderes, los diputados carecían de un sólido cuerpo teórico sobre la cuestión federal a la cual recurrir, salvo el ejemplo cercano de la Constitución de los Estados Unidos de América. A la Europa continental el tema les era ajeno, salvo el caso del bucólico confederalismo helvético apenas restaurado por el Congreso de Viena en 1815. Todos los teóricos europeos que se leían en la América Hispánica, habían escrito desde la perspectiva de una forma de gobierno unitaria, y

---

<sup>27</sup> .- Lorenzo de Zavala, *Ensayo Histórico de las Revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*, [edición facsimilar de la de 1845], México, Fondo de Cultura Económica, Instituto Cultural Helénico, 1985, Tomo I, pp. 201-207.

<sup>28</sup> .- De acuerdo a Zavala, y se constata en las crónicas recopiladas por Barragán de las sesiones del congreso, el grupo de diputados que lleva el peso de la argumentación a favor de la federación fueron Miguel Ramos Arizpe (Coahuila y Texas), Cresencio Rejón (Yucatán), Santos Vélez (Zacatecas), José Miguel Gordoá (Zacatecas), Valentín Gómez Farías (Zacatecas), Francisco García (Zacatecas) y Juan Ignacio Godoy (Guanajuato), en tanto que la causa centralista la defendieron José María Luciano Becerra (Veracruz), Carlos María de Bustamante (Estado de México), José María Jiménez (Puebla), Rafael Mangino (Puebla), José María de Cabrera (Michoacán), José Ignacio Espinosa (Estado de México), Servando Teresa de Mier (Nuevo León), Cayetano Ibarra (Estado de México) y José Agustín Paz (Estado de México).

<sup>29</sup> .- También de acuerdo a Zavala, los generales Nicolás Bravo, Pedro Celestino Negrete y José Morán se declararon por la república unitaria, en tanto que los generales Anastasio Bustamante, José A. Quintanar, Vicente Guerrero, Antonio López de Santa Anna y Miguel Barragán lo hicieron por la federal. Zavala, *Op. cit.*, p. 14.

monárquica; si no había cuerpo teórico para una república unitaria, menos para una federal. El diputado constituyente Lorenzo de Zavala, así lo dice expresamente:

Grande era, a la verdad, el embarazo en que se encontraban los encargados de los poderes y de la dirección de los negocios. El nombre mismo de federación era nuevo para muchos de ellos; no tenían ni podían tener ideas sobre una forma de gobierno de la que no se habían ocupado los libros políticos franceses y españoles que circulaban en México.

Por lo cual, burlón, afirmaba:

Los diputados de los nuevos estados vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal, y su manual era la Constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Angeles, que servía de texto y de modelo a los nuevos legisladores.<sup>30</sup>

Esta especie ha servido posteriormente para apoyar la versión de que los federalistas mexicanos intentaron desunir lo unido en un propósito de imitación extralógica del modelo estadounidense. Para poner las cosas en su sitio hay que empezar por aceptar la proposición central de Zavala: el único texto de referencia fue la traducción de la Constitución de los Estados Unidos. Es improbable que los diputados federalistas mexicanos del 24 conociesen la glosa *avant la lettre* de la Constitución estadounidense integrada por los artículos periodísticos publicados por Madison, Hamilton y Jay, compilados en dos volúmenes en 1788 bajo el título *The Federalist; a Comentary on the Constitution of the United States*. Como han señalado algunos autores, pocos mexicanos educados conocían la lengua inglesa; y *El Federalista* no fue traducido al portugués sino hasta 1840 y al castellano en 1868 en Buenos Aires. Por ello, Gustavo A. Velasco, en su introducción a la edición mexicana de *El Federalista* de 1943, concluye que esta obra no tuvo el menor influjo en los ensayos de organización política del México decimonónico, pues “en ninguna de nuestras asambleas constituyentes se le menciona ni se cita a sus autores”, y sólo en el proyecto de la mayoría del Congreso del 42 se menciona a Hamilton dos veces.<sup>31</sup> Y aquí sí, ausencia de evidencia es evidencia de ausencia ya que los diputados mexicanos si por algo se caracterizaron fue por dejar asentadas sus fuentes de inspiración en los debates parlamentarios, siguiendo la tradición escolástica de estricta referencia a las autoridades.

---

<sup>30</sup> .- Zavala, *Op. cit.*, pp. 195-197 y 205-206.



Convenido pues que la referencia para la definición del federalismo del 24 fue únicamente la mala traducción de la Constitución estadounidense, ello no es razón suficiente para sostener la tesis de la imitación extralógica. Hacerlo es simplificar las cosas; veamos por qué. Ambos federalismos tienen un elemento en común: vienen de la periferia al centro. Ciertamente es que en Estados Unidos se dio en base a provincias previamente autónomas, porque ese fue el patrón colonial inglés, y que en México provino de provincias previamente sujetas a un centro político, porque ese fue el patrón colonial español. Pero también es cierto que las provincias novohispanas, para el momento en que se hace explícita la crisis imperial hispánica de 1808, ya habían adquirido perfiles propios inducidos por los procesos económicos, políticos y demográficos durante la Colonia y acentuados en el curso del siglo XVIII. La Constitución de Cádiz había contribuido sustancialmente a la formación de los cuerpos políticos provinciales —diputaciones y ayuntamientos— a los cuales la independencia encuentra ya constituidos y preocupados sobre la forma de gobierno que asegurara “la felicidad de los pueblos” y garantizara los intereses de las elites políticas regionales y locales. En tanto en el país del Norte las provincias crean un centro, en el México apenas independizado las provincias constriñen y condicionan un centro político otrora poderoso. Vistas así las cosas, el primer federalismo mexicano es, por decirlo de alguna manera, mucho más activo que el estadounidense y tiene que imponerse por medios políticos casi violentos. En Estados Unidos las provincias inventan *ab initio* un centro político al cual mediante el pacto federal dotan del mínimo de facultades para la subsistencia de la federación; en México las provincias modifican un centro político ya existente del cual, también mediante el pacto federal, desprenden una serie de competencias que incluyen en el dominio reservado a los estados. Y aquí sí la diferencia es importante, ya que la lógica de inicio de los dos federalismos determinará su futura evolución en el fortalecimiento de ambos centros federales, el estadounidense vía judicial, el mexicano por medios políticos.

---

<sup>31</sup> .- A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987 [Cuarta reimpresión de la de 1943], prólogo de Gustavo A. Velasco, pp. XV-XVII.

El segundo Congreso Constituyente no pudo haber pedido mejores condiciones para iniciar sus trabajos, al menos en lo que se refiere a la relación con el poder ejecutivo provisional. Integrado por un triunvirato —en esos momentos por José Domínguez, Vicente Guerrero y José Mariano Michelena— era un ejecutivo sumamente débil, al cual el Congreso no tendría necesidad de regatearle ni soberanía ni precedencia, como había sido el caso del primer Congreso con Iturbide. El tema que apuraba al Congreso, la creciente tendencia a la autonomía de parte de las provincias, también preocupaba al débil poder ejecutivo. En el manifiesto que éste dirigiera a la nación a propósito de la instalación del Congreso Constituyente el 7 de noviembre de 1823, lo dejaba claro:

¡Conciudadanos! El Congreso se ha reunido para hacernos nación [...] No hay poder sobre la tierra que pueda estorbarlo[...] él por sí puede darnos el bienestar, solo nosotros se lo podemos impedir [...] dejémonos de pasiones y rivalidades que destruyen los intentos de los mismos que las fomentan y escitan. El hombre para disfrutar de las conveniencias de la sociedad, tiene que desprenderse de una gran fracción de sus derechos naturales; y las provincias para subsistir y mantenerse como tales, necesitan proporcionalmente hacer los mismos sacrificios: aislados nada podemos, y todo lo podemos unidos; y así como la independencia ha sido la obra del esfuerzo reunido en las fracciones todas de la familia de Anáhuac, así la conservación de este bien inestimable, solo puede resultar de que se conserven constantemente en un estado de coerción y enlazamiento, cualquier otra teoría es de ilusión, cualquier otro principio que se adopte, conduce infaliblemente á ruina y solo pueden promoverlo entre nosotros los que quieren sujetarnos a doméstica tiranía, ó a una dominación extranjera.<sup>32</sup>

Este párrafo del manifiesto, que seguramente se debe a la pluma de José Ma. Michelena, pinta entre líneas la situación. Hay partidos, fracciones de la familia del Anáhuac como aquí se le llama, con opiniones encontradas en torno a la unión de las provincias, lo cual pone en peligro la independencia recién lograda. Y esos partidos o fracciones tienen arraigo en las mismas provincias. De aquí el mecanismo que proponen, equiparando los derechos naturales del hombre con los derechos de las provincias: la cesión de ellos mediante un pacto para lograr un estado de coerción y enlazamiento. ¿Doméstica tiranía? Es la referencia velada a la fracción iturbidista, que en ese momento aún conserva esperanzas de hacer regresar al exilado Iturbide a la política nacional, lo que efectivamente intentaría a mediados del 24 y que terminaría con su fusilamiento. ¿Dominación extranjera? El triunvirato alude aquí a miembros de la fracción borbonista que todavía quisieran

---

<sup>32</sup> .- Acta Constitutiva de la Federación. *Crónicas* (En adelante ACFC), Recopilación e introducción de José Barragán Barragán, México, Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y el Centenario de la Restauración del Senado, 1974, pp. 56-57.

esgrimir el Plan de Iguala y su solución por una monarquía europea. Luego entonces se trata de tres fracciones, en nivel central los borbonistas e iturbidistas, y en el provinciano, las elites locales mayoritariamente celosas de su autonomía.

Las mismas preocupaciones movieron a la Comisión de Constitución, con Ramos Arizpe como presidente y vocero, a proponer el Acta como medida provisional antes de concluir la Constitución, para fijar el compromiso de los diputados por la federación y disipar los nubarrones que amenazaban la tranquilidad pública. Al presentar el proyecto, Ramos Arizpe justificó las premuras señalando que a la Comisión le hubiera gustado empeñarse desde luego en el proyecto de constitución,

mas la naturaleza misma de esta obra, y mas que todo la necesidad imperiosa de dar vida y salvar de una vez la nación cuasi disuelta, y ya sin movimiento regular, la han conducido al caso de decidirse á proponer [...] al Congreso para su deliberación, un acta constitutiva de la nación mexicana, que sirviéndole de base para sus ulteriores trabajos, diese desde luego á las provincias, á los pueblos y á los hombres que los habitan, una garantía firme del goce de sus derechos naturales y civiles, por la adopción definitiva de una forma determinada del gobierno y por el firme establecimiento de este y desarrollo de sus mas importantes atribuciones.<sup>33</sup>

En este párrafo es de hacer notar el orden en que se mencionan a los eventuales beneficiarios de la adopción del federalismo: primero las provincias, luego los pueblos y al final los hombres, lo cual denota las peculiaridades del incipiente sistema representativo de la época. Eran las provincias y los pueblos, según la legislación electoral, los protagonistas principales tanto en la elección de diputados como en la determinación de la conducta de éstos mediante los poderes que les otorgaban, siguiendo la tradición de las primeras elecciones del régimen colonial. Ya para nadie era un secreto que la mayoría de los diputados venían al Congreso con instrucciones de encontrar una forma de gobierno que minimizara el centro político, llamándole federación o confederación pues ambos términos se confundían en una época en que se carecía de teorías sobre estos aspectos.

Pero basar la propuesta en la opinión de las provincias y de los pueblos era apenas un imperativo de política práctica; los miembros de la Comisión también sentían la necesidad de anclarla en alguna teoría. Y no encontraron mejor expediente que hacerlo en

---

<sup>33</sup> .- *Ibid.*, p. 98

la “voluntad general”, una teoría a fin de cuentas rusioniana. Decía Ramos Arizpe, un poco más adelante en su discurso preliminar:

En ella [el Acta] verá el Congreso la organización de la nación y la forma de gobierno que á juicio de la comision es mas conforme a la voluntad general, y por consecuencia preferible para hacer la felicidad de los pueblos, que es el objeto final de todo buen gobierno.<sup>34</sup>

En una suerte de anagnórisis política en que se reconoce una figura desconocida en otra conocida, los comisionados acudieron a la teoría que, según la lectura de la época, mayores infortunios había traído a la Francia revolucionaria. Ante la fatal ausencia de referencias en su universo de conocimientos, los comisionados sintieron la necesidad de fundar su propuesta en donde fuera. Y con ello abrieron un flanco a la oposición, que centró sus argumentos sobre dos puntos: la inexistencia de la voluntad general (tema preferido de Edmund Burke y de Voltaire, connotados antirousionianos) y la naturaleza y alcances de la soberanía.

### ***Los debates del Acta sobre federalismo***

En control los federalistas de la asamblea, y por supuesto de la mesa directiva, le aplicaron la vía rápida a la discusión del Acta toda, pero en particular a lo relativo a la forma de gobierno. El proyecto de Acta normaba casi todos los aspectos orgánicos de los poderes federales; la forma de gobierno estaba contenida en los artículos 5º y 6º. El primero señalaba que la “nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”, y el segundo, que las “partes integrantes [de la Federación] son estados libres, soberanos é independientes en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior.” El Congreso se instaló el 7 de noviembre de 1823; el proyecto del Acta se presentó el 20 de noviembre siguiente, y la discusión en lo general empezó el 1º de diciembre. El proceso legislativo relativo al Acta concluyó el 31 de enero de 1824 con un total de 43 sesiones, de las cuales seis se dedicaron a la discusión en lo general, cinco al artículo 5º y tres al artículo 6º. El grueso de la discusión se llevó a cabo a

---

<sup>34</sup> .- *Ibidem*.

lo largo de diciembre y la primera parte de enero del año siguiente. Las últimas sesiones del mes de enero se dedicaron a afinar detalles y aprobar o reprobar mociones de adiciones a diversos artículos.<sup>35</sup>

Ya desde la discusión en lo general del Acta, quedaron decantados los temas que los opositores al federalismo levantarían en contra de esta forma de gobierno. Tocó al inquieto fray Servando Teresa de Mier abrir el fuego con un discurso que fue de los pocos que llegó completo a nosotros, y una tesis que puede resumirse así: estamos unidos, y con el federalismo vamos a dividirnos.<sup>36</sup> Para sustentar su aserto, echó mano a dos argumentos. Primero uno teórico, según el cual la teoría de la representación, en su concepto, sostenía que los diputados lo son de la nación y no de las provincias; sostener lo contrario, afirmaba Mier, era una usurpación de la soberanía. Esta proposición la formulaba para contradecir el compromiso que muchos diputados sentían por los mandatos que habían recibido al ser electos de sostener el federalismo. A lo anterior añadía Mier un argumento político: no era verdad que la voluntad general de la nación estuviera por el federalismo. Era apenas la opinión de

algunos inteligentes en las capitales, [que] previendo que por lo mismo han de recaer en ellos los mandos y los empleos de las provincias, son los que quieren esa federación y han hecho decir a los pueblos que la quieren. Algunos señores diputados se han empeñado en probar que las provincias quieren república federada; pero ninguno ha probado, ni probará jamás, que quieren tal especie de federación angloamericana, y más que angloamericana. ¿Cómo han de querer los pueblos lo que no conocen? *Nihil volitum quin prae cognitum*.<sup>37</sup>

Esta línea de argumentación evidencia los elementos sociológicos de la situación política que se vive en esos momentos y que era bien conocida de todos. Primero, la ambición de dominio y de empleos de la elites locales determinaban su empeño por una forma de gobierno que les asegurase su predominio local. Segundo, el sistema electoral y

---

<sup>35</sup> .- A la discusión en lo general se dedicaron las sesiones del 1º, 3, 4, 5, 6 y 7 de diciembre de 1823. Al artículo 5º, las del 11, 13, 14 (sesión extraordinaria), 15 y 16 de diciembre. Y al 6º, las del 17, 18 y 19 de diciembre.

<sup>36</sup> .- El discurso de Mier originalmente no fue transcrito en las crónicas de los periódicos *Aguila* o *El Sol*; al compilarlas, el Dr. Barragán y Barragán lo incluyó, según él mismo anota, del libro Fray Servando Teresa de Mier, prologado y anotado por Edmundo O'Gorman y publicado por la Unam. Seguimos aquí la versión de Barragán en *ACFC Op. cit.*, pp. 280-294.

<sup>37</sup> .- *ACFC*, p. 284.

su posición de dominio local, les permitía a esas elites determinar el resultado de las elecciones y hacer aparecer a los electos que el federalismo era una convicción profunda de los electores. Y por último, el desconocimiento de cómo era y cómo operaba el federalismo angloamericano entre los mismos diputados, no se diga entre los pueblos, los llevaría a cometer una insensatez. Y remata con la cita escolástica, muy a propósito para conmover unas mentalidades formadas en la Colonia. No contento con lo anterior, Mier recuerda a algunos diputados presentes que habían sido, como él, miembros del primer constituyente, sus errores en el pasado reciente:

Esa voluntad general era la que alegaba en su favor Iturbide, y podía fundarla en todos los medios comunes de establecerla, vítores, fiestas, aclamaciones, juramentos, felicitaciones de todas las corporaciones de la nación, que se competían en tributarle homenaje, e inciensos, llamándole libertador, héroe, ángel tutelar, columna de la religión, el único hombre digno de ocupar el trono de Anáhuac. A fe mía que no dudaba ser ésta la voluntad general uno de los más fogosos defensores de la federación que se pretende, cuando pidió aquí la coronación de Iturbide.<sup>38</sup>

Lanzado el dardo, Mier se concentra luego en los puntos vulnerables de la “voluntad general”;

¿Y era esa la voluntad general? Señor, no era la voluntad legal única que debe atenderse. Tal es la que emiten los representantes legítimos del pueblo, sus árbitros, sus compromisarios, deliberando en plena y entera libertad [...] Esa voluntad numérica de los pueblos, esa degradación de sus representantes hasta mandaderos y órganos materiales, ese estado natural de la nación, tantas otras iguales zarandajas con que nos están machacando las cabezas los pobres políticos de las provincias, no son sino los principios ya rancios, carcomidos y detestados con que los jacobinos perdieron a la Francia [...] Principios, si se quiere, metafísicamente verdaderos; pero inaplicables en la práctica, porque consideran al hombre en abstracto, y tal hombre no existe en la sociedad.<sup>39</sup>

Pero no es sólo la voluntad general lo que critica Mier; adelantándose a la discusión hace referencia al artículo 6º que daba soberanía a los estados, y sentencia, ligando los dos conceptos:

Han condescendido [los miembros de la Comisión] con los principios anárquicos de los jacobinos, la pretendida voluntad general numérica y quimérica de las provincias y la ambición de sus demagogos. Han convertido en liga de potencias la federación de nuestras provincias. Dese a cada una esa soberanía parcial, y por lo mismo ridícula, que se propone en el artículo 6º, y ellas se lo tomarán muy de veras. [...] Sanciónese el principio que ellas sacarán las consecuencias y la primera que ya dedujo expresamente Querétaro, es no obedecer de V. Sob. y del gobierno sino lo que les

---

<sup>38</sup> .- *Ibid.*, p. 285

<sup>39</sup> .- *Ibidem.*

tenga en cuenta. Zacatecas instalando su congreso constituyente, ya prohibió se le llamase provincial. Jalisco publicó unas instrucciones para sus diputados que eluden la convocatoria, y contra lo que en ésta se mandó, tres provincias limitaron a los suyos los poderes, y estamos seguros que la de Yucatán no será tan obediente. Son notorios los excesos a que se han propasado las provincias desde que se figuraron soberanas. ¿Qué será cuando las autorice el Congreso General? ¡Ah! Ni en éste nos hallaríamos si no se les hubiera aparecido un ejército.

Fray Servando hacía aquí referencia a acontecimientos que se habían dado a lo largo del año 23, antes de la elección e instalación del segundo Congreso. Entre abril y junio, y en rápida sucesión, una junta de diputados de Coahuila, Tejas, Santander y Nuevo León, celebrada en abril en Monterrey había declarado la voluntad de sus provincias de separarse; en el mismo mes se había conocido el acta de separación de la provincia de Guatemala; en mayo la provincia de Guadalajara había tomado la iniciativa en pro de la federación, excitando a las demás provincias a apoyar la idea; en junio el general José Quintanar, jefe de las tropas en Guadalajara, había rehusado aceptar el nombramiento del general José Joaquín Herrera enviado por el gobierno provisional para reducir la provincia a la obediencia, y en julio, Oaxaca rechazaba la convocatoria a elecciones para proceder a la de su propio congreso, antes de que se diese la constitución.<sup>40</sup> Circunstancias todas que habían condicionado, no sólo la oposición de las provincias al primer congreso y a su sustitución por otro constituyente, sino también el sentido de los poderes extendidos por las provincias a la mayor parte de los diputados.

Pero ¿cuál era la forma alternativa de gobierno que proponían los opositores al proyecto de Acta? De la lectura de las crónicas de las sesiones se deriva una conclusión: que eso que hoy conocemos como centralismo no estaba ni medianamente claro en 1824. Mier aclara en su discurso que no está en contra de la federación ni propone una república central, pero sí un justo medio,

una federación razonable y moderada, una federación conveniente a nuestra poca ilustración y las circunstancias de una guerra inminente, que debe hallarnos muy unidos. Yo siempre he opinado por un medio [...] entre la federación laxa de los Estados Unidos y la concentración peligrosa de Colombia y Perú: un medio en que dejando a las provincias las facultades muy precisas para proveer a las necesidades de su interior, y promover su prosperidad, no destruya a la unidad, ahora más que

---

<sup>40</sup> .- Carlos María de Bustamante, *Cuadro Histórico de la Revolución Mexicana de 1810*, tomo VI, México, Comisión Nacional para las Celebraciones del 175 Aniversario de la Independencia Nacional y 75 Aniversario de la Revolución Mexicana- Instituto Cultural Helénico- Fondo de Cultura Económica, pp. 160-173.

nunca indispensables para hacernos respetables y temibles a la Santa Alianza, ni se enerve la acción del gobierno, que ahora más que nunca debe ser enérgica, para hacer obrar simultánea y prontamente todas las fuerzas y recursos de la nación. *Medio tutissimus ibis*. Este es mi voto y mi testamento político.<sup>41</sup>

Llama la atención la opción que ofrece Mier, la de una federación razonable y moderada, porque al menos otros diputados serían de opinión parecida. Guridi y Alcocer, propondrá una forma de gobierno mixta “que participe de las ventajas del central sin romper ni aflojar los vínculos de la sociedad.” En su momento concurrió el diputado Espinosa, para proponer que “se dejasen á las provincias todas las facultades necesarias para hacer su prosperidad [...] sin peligro de disolver y destruir a la nación.”<sup>42</sup> Por otra parte, no hay evidencia al menos en las crónicas de que algún diputado opositor a la federación haya propuesto claramente una república unitaria, y no por ignorancia pues muchos de ellos conocían cómo estaban organizados y cómo operaban esos regímenes en Europa. Mier solamente matizaba una posición anterior, pues en su *Memoria politico-instructiva* de 1821 había alabado al régimen político de Estados Unidos, ¿pero por qué la medida de otros opositores?<sup>43</sup> Una explicación posible: aunque denunciaran los intereses de las elites locales, en el fondo las reconocían como una realidad política a la que había que atender de alguna forma. Vemos aquí, en germen, la esencia de las posturas que caracterizarían al también peculiar centralismo de la segunda mitad de los años treinta.

Más que las ambiciones de las elites locales, lo que movía a los opositores al federalismo eran razones de seguridad nacional: el doble temor a que las potencias europeas, organizadas en la Santa Alianza, pudieran apoyar a España a reconquistar sus antiguas colonias, y la amenaza potencial de los Estados Unidos. Mier en su *Memoria* había señalado ese doble peligro, seguramente conformando inquietudes adquiridas durante su estancia en el país del Norte antes de su regreso definitivo a México. En la órbita de Mier,

---

<sup>41</sup> .- *ACFC*, p. 287.

<sup>42</sup> .- *ACFC*, pp. 306-307, y 324.

<sup>43</sup> .- En su peculiar estilo, Mier había escrito “¡Paisanos míos! El fanal de los Estados Unidos está delante de nosotros para conducirnos al puerto de la felicidad.” Bien es cierto que Mier no hace en todo su texto una referencia directa a la conveniencia de la adopción de una federación estilo angloamericano, pues su interés es que México sea una república y por ahí va su alegato. Pero también es cierto que tampoco formula una crítica a esa forma de gobierno. La cita en F.T. Mier, *Memoria politico-instructiva, enviada desde Filadelfia en agosto de 1821 á los gefes independientes del Anáhuac, llamada por los españoles Nueva-España*,



el análisis geopolítico es impecable. En Europa, las testas coronadas, de las cuales la de España es pupila, concertándose para distribuirse territorios, monopolizar el comercio y combatir los afanes populares en contra del derecho divino de los reyes; en América, Estados Unidos, tras la compra de la Louisiana y la cesión de la Florida por parte de España, “por Clayborne y el Misuri envuelven nuestras fronteras internas de oriente y poniente, amenazando absorbernos con su población que crece asombrosamente.”<sup>44</sup> Ya en los debates, el segundo temor se posterga, pues el peligro inmediato proviene de Europa; y además, apenas el 2 de diciembre anterior, cinco días antes de que se iniciara el debate sobre el proyecto de Acta, el presidente estadounidense James Monroe, en un mensaje al Congreso de su país, había amenazado a las potencias europeas con abandonar la neutralidad en caso de intentar éstas la reconquista de las colonias. En la tesitura de la posición de Mier, ya en el debate, Carlos María de Bustamante, según las crónicas, llamaría “la atención á los intentos de España y de la liga de tiranos sobre nosotros [...] para no decretar una forma de gobierno que cause la ruina de la patria.”<sup>45</sup>

Los debates en lo particular sobre los artículos 5º y 6º estuvieron determinados por este telón de fondo: federación porque la nación amenazaba con diluirse, y alguna suerte de centralismo no definido, por las amenazas externas. En este tramo de los debates, los opositores se dedicaron a sostener que no había una voluntad general a favor de la federación, sino las de unos cuantos, con lo cual infructuosamente pretendieron desechar el artículo 5º. Respecto al 6º buscaron desesperadamente lograr su modificación alegando que no podían coexistir dos soberanías, pues la soberanía es única e indivisible. Hasta donde permiten juzgar las crónicas periodísticas de las sesiones, los argumentos de los que defendieron el proyecto fueron pocos y débiles, pues carecían de norte teórico para fundamentarlo; en cambio, los opositores tenían a la mano a los teóricos y ensayistas ya conocidos para rebatir la coexistencia de soberanías, que a fin de cuentas es, como ahora ya se sabe, el problema central de todo federalismo. La modificación que buscaban era una suerte de transacción: estados libres sí, pero no soberanos.

---

[edición facsimilar de la de Filadelfia, impresa por Juan F. Hurtel, 1821]Monterrey, R. Ayuntamiento de Monterrey, N.L.,1974 p. 46.

<sup>44</sup> .- *Ibid.*, p. 13.

<sup>45</sup> .- *ACFC*, p. 299.

Aquí las votaciones son indicativas de cómo iban los ánimos en el Congreso, pues al final los opositores casi logran la modificación del artículo 6º, lo que demuestra el impacto de sus argumentos en el ánimo de muchos diputados. El proyecto de Acta se aprobó en lo general por 44 votos a favor y 27 en contra.<sup>46</sup> Los artículos se dividieron, para su votación y los resultados fueron los siguientes.<sup>47</sup> En cuanto al 5º, la parte “república popular” se aprobó por unanimidad de 75 votos; el término “representativa” por 73 a favor y 2 en contra, y el término “federal” por 65 a favor y 10 en contra.<sup>48</sup> En cambio, del artículo 6º, la parte “estados libres e independientes” se aprobó por 62 a favor y 7 en contra, y el término “soberanos” por 38 a 25.<sup>49</sup> De haber obtenido 7 votos más, los opositores hubieran logrado la modificación del artículo 6º. Sintomático de las angustias de los federalistas, fue la propuesta presentada por un grupo de diputados tras la aprobación del artículo 5º, que fue aprobada, de publicarlo inmediatamente “con las solemnidades de salvas de artillería, repiques y demás demostraciones de regocijo, y que se comunicase á las provincias.”

### ***El peculiar federalismo del 24***

Al ser aprobada el Acta a fines de enero del 24 quedaron acomodados, de forma anticipada, los principales intereses en juego: una doble soberanía, nacional y estatales; intolerancia religiosa; reconocidos los fueros del clero y la milicia, y establecida la organización de los poderes ejecutivo y legislativo, así como la independencia del poder judicial. El proyecto de Acta tenía 40 artículos, el Acta aprobada 36, de los cuales sólo 9 quedaron textualmente como en el proyecto. El resto sufrieron modificaciones durante el debate, la mayoría de simple redacción. Hubo, sin embargo, excepciones notables. Respecto a las facultades del Congreso fueron tres, a saber a) se eliminó la fracción XVI, que autorizaba al Congreso conceder facultades extraordinarias al poder ejecutivo, b) se

---

<sup>46</sup> .- En la sesión extraordinaria del 7 de diciembre, *ACFC*, p. 238.

<sup>47</sup> .- Los federalistas fueron prudentes al proponer la división de los artículos, Rejón para el 5º y la propia comisión para el 6º, pues con ello evitaron que las divergencias sobre algunos términos llevara a una votación en que se desearan del todo los artículos.

<sup>48</sup> .- En la sesión del 16 de diciembre, *ACFC*, p. 324.

<sup>49</sup> .- En la sesión del 19 de diciembre, *ACFC*, pp. 366-367.

eliminó también la fracción XVII, que autorizaba al Congreso para legislar el desempeño de “todas las facultades presentes;” c) en el artículo 15, igualmente se desechó la propuesta de un senado constituyente, paralelo al Congreso Constituyente. De las facultades del poder ejecutivo, se eliminaron a) la fracción V del proyecto que lo autorizaba para cesar a los empleados federales sólo con acuerdo de la secretaría del despacho en consejo, y b) la XVI, que facultaba al poder ejecutivo a otorgar indultos. Sobre la organización del poder ejecutivo, se eliminaron los artículos relativos a presidente y vicepresidente, pues en el Acta se dejó indefinido el asunto, dejándolo para que se precisara en la Constitución. De la organización de los estados, se eliminó el artículo 27 que preveía que el congreso general daría una ley electoral a aquellos que no tuvieran instalado su congreso local. Y del poder judicial, se eliminó el artículo 30 que establecía que todo juicio terminaría en la jurisdicción donde se había iniciado, excepto en los asuntos federales que la futura constitución reservase a la Corte Suprema de Justicia.

Aunque algunas de las disposiciones eliminadas fueron posteriormente incorporadas a la Constitución del 24 vía el proyecto de constitución, las supresiones son demostrativas del clima en que se discutió el Acta, pues el tema no sólo era el de la federación sino también cómo limitar al poder ejecutivo. Aunque el aspecto de la naturaleza del poder ejecutivo ya se discutió en capítulo anterior, conviene aquí tener presente que las limitaciones al poder ejecutivo y el tema de la federación estuvieron estrechamente relacionados en la mente de los constituyentes. Y ello determinó que, una vez perdida la batalla por los opositores a la federación, la federación misma se convirtiera paradójicamente en un elemento más de contención del poder ejecutivo, sobre todo cuando sus opositores también pierden la batalla por el ejecutivo plural.

Los elementos de una federación como balance al poder ejecutivo los vemos en la elaboración final de dos mecanismos institucionales que incluyó la Constitución de 1824.<sup>50</sup> El primero es la forma de elección del presidente y del vicepresidente, mediante un complicado mecanismo según el cual en el mes de septiembre del año en que fenecía un

---

<sup>50</sup> .- Seguimos aquí el texto de la Constitución de 1824 incluido en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México (1808-1979)*, México, Editorial Porrúa, 1980, pp. 167-195.

periodo presidencial, las legislaturas de los estados elegirían por mayoría absoluta a dos individuos, uno de ellos al menos no vecino del estado. El cómputo en la cámara baja federal corría a cargo de una comisión de diputados, uno de cada estado, para determinar quiénes habían obtenido los dos primeros lugares, quedando como presidente el de mayor votación, y como vicepresidente el que le siguiera. Se trataba de una elección indirecta imperfecta, pues la discusión de las personalidades no quedaba a disposición del electorado, sino que se entregaba a las elites locales que controlaban los congresos estatales. A este defecto obvio, diversos autores agregan otro: la forma de elección propiciaba la enemistad política entre el vicepresidente y el presidente. El segundo mecanismo fue el establecimiento del Consejo de Gobierno, resonancia del Consejo de Estado establecido por la Constitución gaditana para asesorar al rey. Pero en tanto allá ese consejo asesor convivía con la Diputación Permanente de Cortes, acá subsumía ambas funciones al quedar constituido por la mitad de los senadores y, además, presidido por el vicepresidente de la República. Era, en efecto, la combinación de la solución gaditana con la estadounidense, en donde el vicepresidente preside al senado. Es más, entre las atribuciones de este Consejo de Gobierno se contaban la de velar sobre la observancia de la Constitución, y convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, además de suplir en todas las de relación entre las atribuciones presidenciales y las del legislativo, como por ejemplo, prestar su consentimiento para el uso de la milicia local.

Por otra parte, en cuanto a la soberanía que les correspondía a los estados, la Constitución de 1824 estableció una amplia definición. En ella se contaban la facultad para determinar en sus constituciones la forma, medios y tiempo de ejercicio de los individuos de sus legislaturas y del titular del poder ejecutivo. Salvo la disposición que los gobiernos estatales deberían dividirse para su ejercicio en las tres ramas consabidas, se les dejaba en entera libertad para organizar su “gobierno interior.” El poder judicial local, excepto los casos de arbitraje de la Suprema Corte, era competente para conocer de todos los juicios civiles y criminales hasta su última instancia. En materia de contribuciones federales la Constitución era sumamente vaga, pues a los estados sólo se les señalaba la obligación de “contribuir para consolidar y amortizar las deudas reconocidas por el gobierno general” y de informar anualmente al congreso de los ingresos y egresos de sus tesorerías y sus ramos

de industria, agrícola, mercantil y fabril. La Federación no contaba con más competencias fiscales explícitas, por lo cual todas las demás formas y medios impositivos se entendían, según la Constitución, reservadas a los estados.

Hay que decir que los constituyentes también impusieron límites y restricciones a los estados, pero habrían de resultar insuficientes por su vaguedad en esta etapa experimental de la forma federal. La más firme fue la que obligaba a los estados a respetar y hacer respetar la Constitución federal y, por consecuencia, organizar su gobierno de acuerdo con ella. La mayor parte de las restricciones, sin embargo, se referían a lo que no podían hacer sin acuerdo del Congreso (lo que tenía que ver con las atribuciones de éste). Así, no podían, sin autorización del Congreso, establecer derechos portuarios, imponer contribuciones sobre importaciones y exportaciones, tener tropa permanente ni buques de guerra, ni entrar en transacción o contrato con otros estados. También les estaba terminantemente prohibido entrar en transacción con potencia extranjera y declarar la guerra. El monopolio de las relaciones diplomáticas y la defensa exterior era la reserva más importante de la Constitución para poder definir un gobierno federal. Salvo en los casos de la independencia nacional, la religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de poderes, las legislaturas estatales estaban facultadas para proponer cambios constitucionales. Sin embargo, estas propuestas no podrían ser contempladas por los congresos ordinarios antes de 1830. Con ello, los constituyentes buscaron darle un periodo de prueba a la Constitución del 24; sin embargo, esta disposición probaría ser dañina al chocar con la acción de los actores políticos como luego se verá.

### ***De la federación al centralismo y de regreso***

Se ha dicho que el federalismo del 24 se abandonó bien porque fue víctima de las ambiciones de los caudillos militares, bien por haber sido vulnerado por los aviesos propósitos de los conservadores y sus afanes centralistas. Sin embargo, un examen más minucioso del periodo pone de manifiesto que las rebeliones y los pronunciamientos fueron apenas el síntoma externo de una tensión entre la modernidad federal y las tradiciones

políticas heredadas que planteó una profunda crisis en las elites que pretendían darle contenido y fuerza al poder federal esbozado en la Constitución del 24. Hay que recordar que es un momento en que todavía no se realiza la identificación plena entre federalismo y liberalismo, por un lado, y centralismo y conservadurismo, por el otro. Y este punto es muy importante para el peculiar centralismo que se va a producir a mediados de los años treinta, ya que los “centralistas” que entonces van a prevalecer son republicanos y no monárquicos. Es, por el contrario, la época de la febril “sociedad fluctuante” a la que hay que proporcionarle una “quinina política”, según Sánchez de Tagle. También es la época en que el gran miedo a la intervención europea va siendo sustituido paulatinamente por el temor al expansionismo de la nación del Norte. Y esa crisis se presenta en medio de una serie de acontecimientos políticos que apuntan hacia la anarquía y cuyos jalones más importantes se dan a partir de la elección del Congreso Constitucional Ordinario de 1828. Se trata de la expulsión de los españoles, los atentados a la libertad individual, los pronunciamientos de los vicepresidentes, los cambios frecuentes en la jefatura del Estado, las intrigas políticas de las logias escocesa y yorkina, el intervencionismo del embajador norteamericano Joel R. Poinsett, el oportunismo de Santa Anna, el programa radical del congreso del 33 y 34, y la Ley del Caso. De 1824 a 1836 — año este último en que las Siete Leyes cambian la forma de gobierno de federal a centralista— el mundo político y con él la sociedad, padecen de tales vaivenes que llevan a un convencimiento más o menos generalizado de que la forma federal no es la adecuada y van a solicitar la reforma constitucional aprovechando los desatinos de los radicales del Congreso del 33 y 34. Estos aspectos los veremos con detalle en capítulo subsecuente cuando analicemos la acción de los actores políticos más importantes.

Pero por lo pronto baste afirmar que así empezaron a perfilarse dos preocupaciones contrastadas, que animan nuevas afiliaciones a favor o en contra del federalismo. Para los federalistas, lo fundamental consistía en evitar un poder central despótico, movidos por el hecho sentido de que representan intereses locales, lo cual los lleva a defender esa forma de gobierno. En cambio a los centralistas lo que los impulsaba era, como se diría en términos contemporáneos, propósitos de seguridad nacional y eficacia. La divergencia en las preocupaciones estaba ya presente en las posiciones de Miguel Ramos Arizpe y de fray

Servando Teresa de Mier en 1824, y las dos corrientes de opinión tratarán posteriormente de llegar a un acuerdo en la transacción fallida de 1842.<sup>51</sup> También queda en claro que los intentos centralistas, llevados a cabo por los “hombres de bien”, fueron ante todo el resultado natural del desprestigio en que había caído el primer sistema federal, más que el producto de aviesas intenciones por mantener fueros y privilegios heredados.

Desafortunadamente, para estudiar las reformas centralistas del 36 se cuenta con menos documentación que para los congresos constituyentes anteriores. Han llegado hasta nosotros los rescates de las actas llevadas a cabo por Juan A. Mateos, pero éstas son escuetas y no incluyen los debates, aunque sí los resultados nominales de las votaciones.<sup>52</sup> Sin embargo, de lo que se tiene ha sido posible a algunos autores perfilar las pautas de acción y resultados en ese congreso. Sordo Cedeño, quien realizó un estudio ejemplar de este congreso, nos permite puntualizarlas.<sup>53</sup> Ante todo, como él mismo concluye, ese congreso no llevó a cabo reformas tan radicales como ha querido hacerlo aparecer la historiografía liberal, pues en su seno siempre hubo una oposición federalista cercana a los 20 diputados, muchos de ellos de fama y fogueados parlamentarios, que modularon las propuestas de los más exaltados centralistas. En mucho, las Siete Leyes (1836) se dedicaron a solventar lo que entonces se consideraban errores y defectos de la Constitución del 24. Notablemente, la desaparición de la vicepresidencia, la separación del Consejo del Gobierno del Senado, evitar la elección total de la Cámara de Diputados cada dos años al limitar su renovación a la mitad en ese periodo. Rebajaron el número de atribuciones del poder legislativo e incrementaron las del poder ejecutivo. Para elegir al presidente, los constituyentes centralistas invirtieron el procedimiento: las juntas departamentales (antes congresos locales) ya no proponían, sino recibían una terna confeccionada por el presidente en junta de consejo y de ministros, con la asistencia del Senado y de la Alta Corte de Justicia, y las juntas, a su vez, habrían de seleccionar a un individuo y comunicarlo a la

---

<sup>51</sup>.- Santiago Oñate, “El Acta de Reformas de 1847” en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Historia constitucional*, tomo III, México, LII Legislatura- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, pp. 117-122.

<sup>52</sup>.- *Enciclopedia parlamentaria de México. Serie I. Historia y Desarrollo del Poder Legislativo. Volumen II. Vida parlamentaria y obra de Juan A. Mateos. Tomo 6. Historia de los congresos mexicanos de 1835 a 1837.* México, Instituto de Investigaciones Legislativas- LVI Legislatura del Congreso de la Unión, 1997, *passim*.

<sup>53</sup>.- Sordo Cedeño, *Op. cit.*, pp. 199-261.

Cámara de Diputados. Siguiendo el precedente de las diputaciones provinciales, a la facultad para legislar se agregaron competencia administrativa en el diseño de las juntas departamentales.

Pero la sustitución de la forma de gobierno federal por la centralista ¿fue un cambio tan radical que implicara la desaparición de las soberanías estatales? La pregunta no es intrascendente, pues atiende a la esencia del impulso provincial que llevó a la primera configuración federal. Un análisis puntual del constitucionalismo centralista contenido en la Siete Leyes deja en claro que las legislaturas locales permanecen, aunque cambien de nombre a juntas departamentales, con sus miembros sujetos a elección y con mayores atribuciones que a las de las legislaturas estatales de la Constitución de 1824.<sup>54</sup> Quisieron asimilarlas a un consejo de notables, pues el número de sus miembros no iba en relación con la población, sino era fijo: siete miembros como en las diputaciones provinciales. Aún más, salvo variantes menores, la división territorial en departamentos coincidió con las divisiones estatales reconocidas en la Constitución del 24. La opción centralista aceptó, en consecuencia, la existencia de entidades con autonomía y perfiles propios, no atreviéndose sus defensores a extirpar a los cuerpos electivos locales.

La forma de gobierno centralista o unitaria, es uno de los temas más controvertidos en la historiografía liberal pues ésta no admite que fue a fin de cuentas una transacción con las elites regionales. Si alguna esperanza de éxito abrigaban los centralistas para el éxito de su proyecto, ella pasaba necesariamente por el reconocimiento de los intereses políticos de la elites locales. Se estableció la república unitaria, según la cual el presidente tenía la atribución de designar a los gobernadores de los estados, pero a propuesta de las juntas departamentales. Estas siguieron funcionando con mayores atribuciones que los congresos locales y siempre como depositarias del poder legislativo en cada entidad. Luego entonces, se trataba de un régimen unitario muy peculiar, en que parcialmente se fortalecía al centro político, pero en la periferia subsistía un mecanismo legislativo propiamente federal. Ello también se nota en los resultados finales en torno a la cuestión relacionada a



cómo quedaría dividido el país. En el proyecto original se quería seccionarlo en 50 departamentos, pero a fin de cuentas se reconocieron las divisiones existentes, difiriendo el tema de una mejor división territorial a los congresos ordinarios posteriores.

Significativo, también, resultó el arreglo final a la cuestión de los ayuntamientos. Siguiendo la lógica de un régimen unitario, los departamentos quedaron divididos en distritos y éstos en partidos, a cargo de un prefecto y un subprefecto respectivamente, nombrados por el gobernador. Resulta obvio que este arreglo no habría de disgustar a las elites regionales, y mucho menos la propuesta original de suprimir los ayuntamientos en poblaciones con menos de 8,000 habitantes, pues todo el esquema incrementaba su poder y control. Que disminuyera el número de actores políticos colectivos que muchas veces disputaban con las elites regionales concentradas en las capitales iba en interés de estas últimas. Significativamente, los opositores en el congreso se limitaron a introducir modificaciones que dejaban en pie los ayuntamientos de los puertos con mínimo de 4000 habitantes, y también aquellos existentes en 1808, es decir, antes de la puesta en vigor de la Constitución de Cádiz y la consecuente explosión en el número de ayuntamientos. Por lo que se ve, no hubo una defensa a ultranza de todos los ayuntamientos, lo que fortalece la idea de que los federalistas en el congreso acomodaron los intereses de las elites regionales de las capitales de los departamentos.

En cinco años de vigencia de las Siete Leyes es improbable que incluso las reformas contenidas en ellas se llevaran a la práctica a fondo, sobre todo en la periferia. En realidad, la Siete Leyes son importantes porque representan la primera y última intentona del ala más conservadora, por llamarla de alguna manera, de los viejos liberales ilustrados por salvar la república, en este caso mediante un régimen unitario edulcorado con dosis fuertes de federalismo. Tendrían que transcurrir diez años, con el santannismo y la guerra con Estados Unidos de por medio, para la primera definición pública del ahora sí partido conservador,

---

<sup>54</sup> .- Manuel Herrera y Lasso, "Centralismo y federalismo, 1814-1843" en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Historia constitucional*, tomo III, México, LII Legislatura- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, pp. 31-51.

declarándose terminantemente por la monarquía.<sup>55</sup> De hecho, tal y como quedaron esos documentos constitucionales representan el primer intento de conciliación, en este caso con el dominio de esa ala conservadora, espíritu que se conservaría hasta el siguiente intento conciliatorio de 1842, aunque en esta ocasión en un congreso dominando los moderados.

### *Federalismo en vilo*

A lo largo de casi quince años, a partir de del fracaso de las Siete Leyes en 1840 hasta la Revolución de Ayutla de 1854, hay demasiadas cosas en la mesa. En el país el faccionalismo se acentúa, sobre todo por la división casi irreconciliable de los federalistas en puros y moderados, división que se define ya no tanto en torno al tema federal sino al de las reformas sociales y económicas a llevar a cabo en el país. Los altos jefes del ejército perfeccionan el juego político de los pronunciamientos —con un retroceso a segundo plano de ayuntamientos— casi todos destinados a la convocatoria de congresos constituyentes para arreglar de una vez por todas el régimen político. La hacienda pública sigue en ruinas, con un ejército que absorbe la mayor parte del presupuesto, situación que se agrava porque la amenaza externa se concreta dos veces en el periodo, la primera guerra con Francia y la guerra con los Estados Unidos. El mal nacional del faccionalismo se contagia al interior de los estados, y las clases políticas locales también se dividen y se combaten entre sí. Detrás del interminable debate sobre la forma de gobierno subyace otro más importante, ya que el arreglo de la hacienda pública tiene que pasar por los bienes de la Iglesia. La cuestión es ¿se restauran o no las reformas al estilo del 33? El tema de la desaparición de los fueros es de menor importancia para ese arreglo, pero sirve para soliviantar ánimos entre el ejército y la Iglesia. El evidente fraccionamiento de las elites políticas abre el camino al caudillismo

---

<sup>55</sup> .- El 12 de febrero de 1846 apareció un documento titulado “Nuestra profesión de fe” en el periódico *El Tiempo*, atribuido a la pluma de Lucas Alamán, y considerado el manifiesto que da perfil y plataforma al partido conservador. Luego de un diagnóstico de los males que habían afectado a la nación decía: “Por eso, lo repetimos, creemos que nuestra república ha sido un ensayo costoso, un escarmiento duro; pero que tiene remedio aún. Ahora, si se nos pregunta qué queremos, qué deseamos, vamos a decirlo francamente. Queremos la monarquía representativa; queremos la unidad de la nación, queremos el orden junto con la libertad política y civil, queremos la integridad del territorio mexicano; queremos, en fin, todas las promesas y garantías del Plan de Iguala, para asegurar en cimientos estables nuestra gloriosa independencia.” Luis

providencial de Santa Anna y su juego favorito: retraerse al retiro o al exilio, esperar ser llamado, sopesar las fuerza en juego y establecen alianza con la que considera el mejor apoyo. A principios de los cuarenta es centralista, pocos años después será federalista jugando alternativamente con puros y moderados, para finalmente terminar colaborando con el grupo de Lucas Alamán. Pero para mantener esa primacía es necesaria la acción salvadora, y la mejor es la militar: Santa Anna, cuando asume el ejecutivo, sea por elección o por designación del congreso, es para pedir licencia y encabezar el ejército para combatir a franceses, tejanos o estadounidenses.

El Congreso Constituyente de 1841-1842 empezó con un pronunciamiento y terminó con una serie de representaciones municipales inducidas por el propio gobierno. Las Bases de Tacubaya concertadas por Santa Anna con los generales Gabriel Valencia y Mariano Paredes y Arrillaga para hacer desaparecer al Supremo Poder Conservador, abrió la convocatoria al Congreso, convocatoria “amplia y muy liberal”. Las elecciones favorecieron a los liberales, en su mayoría moderados.<sup>56</sup> Sin embargo, el proyecto de constitución que presentó la mayoría de la Comisión de Constitución resultó ser centralista, que si bien removía los defectos de las Siete Leyes —fundamentalmente el molesto Supremo Poder Conservador—, despojaba a los departamentos de atribuciones que ellas les habían reconocido. A la vez, se produjo un contraproyecto de la minoría. Ambos proyectos coincidían en que la forma de gobierno debía ser republicana popular y representativa; divergían en que la minoría la quería federal. El proyecto de la mayoría concebía departamentos privados de dos facultades fundamentales: legislar sus propias leyes, códigos civiles y penales, por ejemplo; y peor aún, no poder sus asambleas decidir sus propios arbitrios y gastos, ya que ello dependería de una ley nacional. En su voto particular, la minoría abogó oblicuamente por la forma federal, y puso dos carnadas: fortalecer al poder ejecutivo *general*, otorgándole un mejor control sobre las fuerzas armadas y milicias; y mayores controles a los poderes *interiores*, entre las que sobresalían el dar “a todos los hombres el derecho a quejarse de cualquier acto de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados, ante la Suprema Corte; poder tutelar de las garantías

---

González (prólogo, selección y notas), *Galería de la Reforma. Una remembranza y 45 testimonios de Juárez y su México*, México, Secretaría de Educación Pública- Cien de México, p. 129.

civiles, que tendrá el derecho de vindicarlas.” La minoría logró captar el interés de la asamblea y reventar el proyecto de la mayoría, pues el Congreso decidió que ambos retiraran sus proyectos y presentaran otro en quince días.<sup>57</sup> El resultado fue una transacción.<sup>58</sup> En el nuevo proyecto, la mayoría de la Comisión logró evitar la palabra federal, pero concedió la formación de asambleas departamentales con capacidades legislativas, incluso la de darse sus propias constituciones locales. Por otro lado, se incluyó una declaración en el sentido de que base de la Constitución serían las garantías individuales y la creación de un poder regulador. Finalmente, se dio el primer paso para la abolición de la religión de Estado, al incluirse junto a la disposición que señalaba que la nación profesaba la católica, la frase de no se permitiría el *ejercicio público* de ninguna otra, lo cual implicaba que se permitía su ejercicio privado. Este sería el pretexto que usaría el gobierno para disolver el Congreso, pero la causa real era que consideraba que iba demasiado lejos con su velado federalismo. En un movimiento político alentado desde el gobierno por el secretario de Guerra José Ma. Tornell, se produjo el pronunciamiento de Huejotzingo en contra del Congreso, mismo que luego, con el apoyo y aliento de Tornell, seguirían otras poblaciones, so pretexto de que se atacaba a la religión católica. En diciembre de 1842 fue disuelto el Congreso dando paso a una junta de notables que redactaron las Bases Orgánicas de 1843, de corte centralista. Estas últimas no llegaron a hacer aportación institucional importante.

Al Congreso General y Extraordinario del 46, electo con el reflujo federalista que trajo consigo la presidencia *de facto* del general Paredes Arrillaga, le tocó laborar bajo las condiciones más difíciles hasta entonces: una la división interna y la guerra con Estados Unidos. En 1846 aparece otra vez Santa Anna, ahora en postura federalista apoyado en los puros encabezados por Gómez Farías, y sustentado en los consabidos manifiestos y

---

<sup>56</sup> .- Tena, *Op. cit.*, pp. 304-307.

<sup>57</sup> .- *Ibid.*, pp. 307-402.

<sup>58</sup> .- F. Javier Gaxiola, “Los tres proyectos de Constitución de 1842” en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Historia constitucional*, tomo III, México, LII Legislatura- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, pp. 67-114.

representaciones para convocar otro Congreso Constituyente.<sup>59</sup> Cuando se redactó el Acta de Reformas de 1847, que restauró la Constitución de 1824 con enmiendas importantes, la amenaza externa se había hecho realidad y se había tomado conciencia que la “centralización administrativa” no era la respuesta para asegurar la integridad territorial y la felicidad de la nación. Ya para este momento federalismo y liberalismo confluían por primera ocasión en el proyecto de Acta, que se considera el documento fundacional del constitucionalismo mexicano contemporáneo. A este Congreso lo dominaron de manera absoluta los federalistas, divididos en grupos casi iguales de puros y moderados. Los moderados, con Mariano Otero a la cabeza, querían el restablecimiento de la Constitución del 24. Los puros proponían el restablecimiento con reformas de la constitución, pero postergando las reformas hasta que se resolvieran cuestiones más importantes, como una amnistía y solventar las necesidades que imponía la guerra.<sup>60</sup> Por ello la Comisión de Constitución no propuso proyecto, y el Congreso, al rechazar las mociones de postergación, se dedicó a debatir el de Otero contenido en su voto particular.

Para la historia de este congreso se hace sentir una mayor ausencia de fuentes, pues ni Mateos las recoge en su historia parlamentaria, ni hubo periódicos ya que el gobierno los prohibió por el estado de guerra. Por ello no tenemos más que los resultados: la aprobación de las propuestas de Otero. El Acta Constitutiva y de Reformas introdujeron cinco reformas importantes a la Constitución del 24.<sup>61</sup> Ante todo desapareció la vicepresidencia de la República, que había probado ser una institución desestabilizadora, instaurando el ejecutivo unipersonal pleno. En cuanto a la organización de los poderes federales, se sujetó la integración del Senado a nuevas reglas, pues a los dos senadores electos por los estados se agregaba un número igual al número de estados, electos por la Cámara de Diputados votando por diputaciones y propuestos por el Senado y la Suprema Corte de Justicia. Esto se hacía, según el proyecto de Otero, para hacer del Senado un repositorio de prudencia y sabiduría que moderara “el ímpetu de la democracia irreflexiva”. Se conservaba, por otro

---

<sup>59</sup> .- Para una sucinta relación de las complicadas condiciones en que laboró este Congreso, véase la introducción de Josefina Z. Vázquez a *Planes en la Nación Mexicana, Libro Dos: 1831-1834*, México, LIII Legislatura- Senado de la República -El Colegio de México, 1987, pp. 7-58.

<sup>60</sup> .- Oñate, *Op. cit.*, pp. 124-132.

<sup>61</sup> .- *Ibid.*, pp. 133-150.

lado, el Consejo de Gobierno, pero se determinaba que la mitad de los senadores más antiguos pertenecerían a él.

Pero fue en el tramo de la relación federación-estados en donde se introdujeron las reformas de mayor peso. Aquí lo que preocupaba a Otero eran los medios adecuados para el control de la constitucionalidad, que para los moderados era la clave de bóveda para el mantenimiento de la unión bajo el esquema federal. Para ello diseñaron y lograron que se aprobaran dos mecanismos de control político y uno de control judicial. En el artículo 22 del Acta se estableció que el Congreso podía declarar nula toda ley de los estados que atacara la Constitución o las leyes generales, pero sólo a instancias del Senado. Y el 23 señaló que una ley del Congreso general podía ser reclamada como anticonstitucional por el Presidente de la República, diez diputados, seis senadores o tres legislaturas estatales; en estos casos la Suprema Corte se encargaba de enviar la reclamación a las legislaturas de los estados para su consideración, y podía declarar la nulidad si la mayoría de éstas coincidían en la anticonstitucionalidad. Finalmente, el artículo 25 estableció lo que hoy se conoce como el recurso de amparo al señalar que los tribunales de la Federación protegerían a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que les concedía la Constitución contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, tanto de la Federación como de los estados. La sentencia de los tribunales se limitaría a impartir protección al o los solicitantes “sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare”—la famosa fórmula Otero.

Vemos aquí el replanteamiento del federalismo. Ya no se trata de una simple cuestión de forma de gobierno, sino aparece cernido vía una matriz liberal que hace de las libertades y de las garantías individuales la forma de avenir dos soberanías con los equilibrios de poder al convertir el respeto de esas garantías en el eje para limitar y moderar a los poderes federales y de los estados. Es la clave de bóveda que a tientas se había buscado en congresos anteriores, para hacer realidad las promesas de los teóricos de la división de poderes en un esquema republicano y federal. Si bien el recurso de amparo tal y como quedó en el Acta padecía un grave defecto pues dejaba fuera de ese control de la constitucionalidad a los actos del poder judicial, en la Constitución de 1857 se subsanaría la

deficiencia. Con el Acta, y después con la Constitución del 57, terminan los afanes y conflictos en torno al régimen de gobierno, las reglas formales del juego, y se abre la época de la definición de las reglas informales, es decir, el sistema político. Pero esto es materia de capítulo subsecuente.

### ***La cuestión electoral y el sufragio universal***<sup>62</sup>

La historia político- electoral es en México un capítulo de la tensión constante entre el centro y la periferia. En un régimen republicano, federal y con división de poderes, la integración del poder legislativo parte necesariamente de las unidades políticas que conforman al país. Lo que sucede abajo, repercute arriba, y lo que está en juego es la estabilidad o la inestabilidad políticas. Por ello su análisis tiene su lugar adecuado aquí junto al tema del federalismo. Para abordar el tema electoral es necesario partir de dos hechos incuestionables y determinantes. Primero, que las elecciones se instalan y se practican antes de que México declare su independencia; y segundo, que de época temprana queda establecido el sufragio universal masculino. En efecto, ya en 1811 se eligen los diputados a Cortes para llenar la *vacatio regis* y elaborar constitución para todo el imperio español. Con la puesta en vigor de la Constitución gaditana se consagra definitivamente a partir de 1813, no sólo las elecciones y el principio de representación con todas las consecuencias ya vistas de la asunción de la soberanía, sino también el sufragio universal masculino. Como buenos liberales ilustrados, los constituyentes gaditanos quisieron limitar el sufragio pero no por la vía censataria, sino por la calidad de las personas, al establecer que no podían votar ni sirvientes ni castas. Sin embargo, la propia Constitución permitió la ampliación de la participación electoral al establecer las juntas de parroquia como primera e indiscutible autoridad electoral con la facultad para decidir sin apelación posible los casos

---

<sup>62</sup> .- Este apartado contiene y resume ideas desarrolladas con mayor amplitud en otros escritos míos, productos colaterales de la elaboración de esta tesis. Véase Luis Medina Peña “México, historia de una democracia difícil” en José Varela Ortega y Luis Medina Peña, *Elecciones, alternancia y democracia. España-México, una reflexión comparativa*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000, pp. 195-303; Luis Medina Peña, “La maquinaria electoral en el ochocientos mexicano”, en diversos autores, *Diplomacia y revolución. Homenaje a Berta Ulloa*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 143-165, y Luis Medina Peña, *Visita*

de duda sobre quién podía votar. No obstante lo anterior, la organización indirecta de las elecciones en tres grados parroquia-partido- provincia, permitiría en principio el control del impacto del votante en el proceso electoral.

Pero ¿de qué votante hablamos? No es el ciudadano moderno, éste aún no aparece pues el país está lejos de sufrir las transformaciones sociales que traía consigo el industrialismo y la urbanización en otras naciones. Si bien son escasos los estudios electorales, para esta época de nuestra historia tenemos dos versiones aparentemente contrapuestas respecto del ciudadano y la ciudadanía. Por un lado, la que explica la ausencia de una ciudadanía moderna dada la pervivencia de órdenes tradicionales en la sociedad: el rural de los pueblos, el señorial o de las haciendas, las corporaciones cristalizadas en la Iglesia y el ejército.<sup>63</sup> Por otro, la optimista, que ve la paulatina integración de una ciudadanía a partir de 1824 que se expresa por la vecindad, por el acceso a la propiedad, y los méritos civil y miliciano. Según esta última versión la ciudadanía “tradicional” empezaría a transformarse en moderna gracias a las innovaciones que introduce la Constitución del 1857, a saber: una definición de ciudadanía basada en la edad y la nacionalidad (por nacimiento o naturalización) y la reducción de los tramos de la elección indirecta de tres a dos grados con la introducción del distrito.<sup>64</sup> Pero decíamos que eran versiones aparentemente contrapuestas, ya que ambas comparten un punto de partida: la persistencia de formas de organización y operación política típicas de la sociedad tradicional, de una sociedad premoderna. La versión pesimista supondría que el ciudadano imaginario se extiende hasta el siglo XX, y la optimista que la práctica electoral a partir de la República restaurada contribuiría sustancialmente a conformar esa ciudadanía en moderna la cual haría explosión con la revolución maderista en 1910.

---

*guiada a las elecciones mexicanas*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Historia, Documento de trabajo Número 07, México, 2001, 47 pp.

<sup>63</sup> .- Fernando Escalante Gonzalbo, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1992, *passim*.

<sup>64</sup> .- Esta segunda interpretación de la evolución de la ciudadanía se debe a Alicia Hernández Chávez, *La tradición republicana del buen gobierno*, México, El Colegio de México- Fideicomiso Historia de las Américas- Fondo de Cultura Económica, 1993, *passim*; y Marcello Carmagnani, “Del territorio a la región. Líneas de un proceso en la primera mitad del siglo XIX”, en Alicia Hernández Chávez y Manuel Miño Grijalva, *Cincuenta años de Historia en México*, volumen 2, México, El Colegio de México, 1991, pp. 221-241.



Sin embargo, ninguna de las dos versiones explica del todo los fenómenos de participación, de representatividad y de los procesos electorales; bien al contrario, sólo nos detallan mejor los obstáculos para el surgimiento de la ciudadanía en el país. Y todo con un toque de anacronismo, según el cual el ciudadano moderno e individual es la categoría que se aplica retrospectivamente para encubrir lo que efectivamente sucedía, la actuación de actores colectivos en entreluzo con las elites políticas de la época. No toman en cuenta que la ciudadanía moderna fue el resultado en otras latitudes de complejos procesos, cuyas características están determinadas por condiciones sociales, económicas, políticas e históricas de cada unidad nacional en donde finalmente hizo aparición la masa ciudadana ya en pleno siglo XX.

Por ello, conviene introducir aquí el esquema que utiliza Pierre Rosanvallon en su estudio del sufragio universal en Francia, consistente en tres historias que se entrelazan a diversos ritmos para producir la consagración del ciudadano moderno.<sup>65</sup> La primera historia es la jurídico institucional, que no merece mayor explicación. La segunda es la epistemológica y se refiere a la instilación, vía la educación generalizada, del nuevo concepto de ciudadanía y de sus valores anexos en la mentalidad de la población. Esta segunda historia implica también la creación de una opinión pública mediante políticas concretas: la instauración y respeto de las libertades de pensamiento y de imprenta. Supone la realización de la promesa de la Ilustración: el individuo esclarecido capaz de tomar sus propias decisiones en el ámbito político. Y finalmente, la historia cultural, que de cierta manera se confunde con las prácticas electorales, y se resume en la pregunta ¿cuándo el sufragio universal ha penetrado en las costumbres? Es decir, se trata del análisis de los procesos electorales concretos y de su significado global.

A diferencia de Francia, la historia jurídico institucional mexicana permanece inalterada a lo largo del siglo XIX, en cuanto a las dos premisas básicas que regulan el proceso electoral, el sufragio universal masculino y las elecciones indirectas. En lo que se refiere a las limitaciones al sufragio, salvo la convocatoria al primer Congreso

---

<sup>65</sup> .- Pierre Rosanvallon, *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*, México, Instituto Mora, 1992, *passim*.

Constituyente y la de Mariano Paredes Arrillaga de 1843, —que introducen una representación estamental la primera y estamental y censataria la segunda,— ninguna otra ley o convocatoria trató de imponer limitaciones fuera de las que se relacionan con la edad, la vecindad y la nacionalidad.<sup>66</sup> La base demográfica para determinar el número de diputados a ser electos sí varía, pero siempre dentro de estrechos límites. En cambio, las formalidades del proceso electoral cambian drásticamente a partir de la Constitución de 1857. De la Constitución de Cádiz en adelante, la elección de todo el cupo de diputados de un estado estaba sujeta a tres instancias (parroquia-partido-estado), es decir, la diputación de cada estado al congreso general se elegía completa, titulares y suplentes, en el último colegio electoral que se llevaba a cabo en la capital estatal. A partir de la Constitución de 1857 y su correspondiente ley electoral, la elección indirecta se reduce a dos instancias, en base a distritos (que normalmente contenían más de un municipio), divididos en secciones; en las secciones se nombraba un elector que concurría al colegio electoral del distrito y aquí se elegía un diputado propietario y un suplente. La elección original de tres etapas favorecía la negociación y los acuerdos entre las fracciones de las clases políticas locales; su reducción a dos instancias redujo las posibilidades de acuerdos. Aunque se carecen de estudios empíricos en nivel local y regional es posible ilustrar la afirmación si seguimos un ejemplo y aplicamos las reglas.

Tomemos el caso de Guanajuato, para el cual las reglas se encuentran en la Constitución federal y en la Constitución del estado.<sup>67</sup> La Constitución del 24 señalaba claramente que se elegiría un diputado propietario al Congreso General por cada 80,000 habitantes o fracción que excediera de la mitad. En 1855, año frontera de los cambios de sistema electoral, Guanajuato contaba con 874,075 habitantes, lo cual arroja un total de 11 diputados. La Constitución del 24 también señalaba que se elegiría un suplente por cada 3 propietarios o fracción de 2, lo cual da cuatro suplentes para este caso. En total, 15

---

<sup>66</sup> .- Antonio García Orozco, *Legislación electoral mexicana, 1812-1988*, México, Talleres de Industrias Gráficas Unidas, 1989, 363 pp.

<sup>67</sup> .-Los textos de las constituciones federal y local en Mariano Galván Rivera (editor), *Colección de constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. Régimen constitucional 1824*. Tomo I, [Edición facsimilar de la de la Imprenta de Galván de 1828], México, Miguel Angel Porrúa, 1988, pp. 16-101 y 320-401. El dato de la población de Guanajuto en 1855 en Jesús Hermosa, *Manual de geografía y estadística de la*

diputados entre propietarios y suplentes. A su vez, la constitución local señalaba que a nivel parroquial se elegirían electores primarios a razón de uno por cada mil habitantes, lo cual nos da un total de 874 electores, que concurrían a los colegios de los 25 partidos en que se encontraba dividido entonces el estado. La constitución local también señalaba que en este nivel se elegirían electores secundarios a razón de uno por cada 20,000 habitantes o fracción que excediera de la mitad, lo cual arroja un total de 44 electores que eran los que acudían a la capital del estado para la elección del cupo total de diputados. Este último colegio electoral estaba presidido por el gobernador del estado en su calidad de jefe político de la entidad. Como puede verse, este último colegio electoral, dadas sus características, se prestaba para la negociación política entre las facciones ahí representadas con el gobernador y al intercambio de apoyos para sacar adelante a los candidatos de su preferencia. Eran verdaderos miniparlamentos transitorios que terminaban por integrar una representación a la cámara baja más o menos fiel a las diversas corrientes de opinión política del estado.<sup>68</sup> Esta es la razón fundamental por la cual en casi todos los congresos de la primera mitad del siglo XIX vemos convivir a las diversas fracciones del espectro político nacional, así como también establecerse un espíritu de conciliación en torno a la forma de gobierno, que perdura al menos hasta fines del decenio de los años cuarenta.

El triunfo de los liberales de la segunda generación con la Revolución de Ayutla, trajo consigo un cambio de sistema electoral cuyo propósito era un mejor y mayor control sobre el proceso electoral y la integración de la representación nacional. Se trata de una medida de enorme trascendencia, sobre todo en lo que se refiere a las tensiones entre el centro y la periferia, y que está destinada a reducir el faccionalismo en la base y asegurar una representación que, si bien no es del todo dócil al principio, al menos resulte simpatizante con el titular del ejecutivo federal. La primera nota relevante de la Constitución del 57 y la ley orgánica en esta materia fue que se federalizaron todas las reglas para la elección de diputados al Congreso General; a partir de entonces las

---

*República mexicana*, [Edición facsimilar de la Librería de Rosa, Bouret y Cia. De 1857] México, Instituto Mora, 1991, p. 106.

<sup>68</sup> .- La idea de miniparlamento transitorios fue sugerida por Antonio Annino "El primer constitucionalismo mexicano, 1810-1830 en Marcello Carmagnani *et. al* (Coordinadores), *Para una historia de América Latina III: Los nudos* (2), México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas, 1999, p. 165.

constituciones locales solo regirán para las elecciones locales y no para las federales. La reducción del proceso electoral a dos instancias trajo a su vez la introducción del distrito electoral. En los ordenamientos federales se señaló que habría un distrito por cada 40 mil habitantes, a su vez divididos en secciones de 500 habitantes o fracción que excediera de la mitad. Por cada sección debía elegirse un elector que acudiría al colegio electoral distrital a elegir un diputado propietario y uno suplente.

En lo que toca a la evolución electoral hay dos procesos históricos que en aspecto jurídico van a tener una evolución distinta a la de otros países. De un lado, la reducción a dos instancias de la elección indirecta, hace de los gobernadores los agentes electores por excelencia al menos para la instancia federal; de otro, las leyes de Reforma que iban con el propósito de acabar con el orden tradicional, son objeto de negociación y no aplicación entre los liberales y los pueblos indígenas, actores colectivos por excelencia, a fin de predominar sobre los conservadores.

A partir de la ley electoral del 57 los gobernadores se convierten paulatinamente en la instancia clave para el manejo de las elecciones nacionales y locales. Si antes eran importantes, ahora lo van a ser mucho más pues van a contar con elementos de control político que habrán de contribuir al establecimiento de la maquinaria electoral del último tramo del siglo XIX, que tan bien aprovecharía Porfirio Díaz en su momento para inducir la estabilidad política. Este punto de la constitución de la maquinaria electoral lo veremos con mayor detalle más adelante; por lo pronto baste decir lo siguiente: de acuerdo con el sistema electoral del 57, si los gobernadores contaban con la fidelidad o el apoyo del presidente municipal de la cabecera de distrito, podían manejar la elección con toda tranquilidad. Para asegurar esa fidelidad, todos los estados aunque con modalidades diferentes, desarrollaron la jefatura política. El jefe político va a actuar como agente electoral del gobernador en base a una organización territorial de partidos o distritos, y bajo cuya coordinación tendrían a dos o más presidentes municipales.<sup>69</sup> Esta maquinaria

---

<sup>69</sup> .- Sobre la implantación y desarrollo de las jefaturas políticas en México poco se ha escrito. Es un tema que apenas se empieza a explorar en detalle al influjo de la historia regional. Un estudio clásico, pero que incurre en el error de suponer que los jefes políticos eran agentes directos del presidente de la República, es el de J. Lloyd Mecham, "El jefe político en México", *The Southwestern Social Sciences Quarterly*, Austin, University

alcanzará grados de perfección cercanos al de un mecanismo de relojería hacia los años noventa del siglo XIX; pero su puesta en marcha y perfeccionamiento no es resultado de un intento por mediatizar la participación. Al contrario, fue la forma de encauzar las tensiones provocadas por actores colectivos en los procesos de integración de la representación nacional. La *Pax Porfiriana* no se explica sin esta maquinaria electoral, que por otro lado no fue invención de Porfirio Díaz sino producto de la necesidad impuesta por realidades políticas que operaban antes de su llegada al poder. Quizá por ello, Ignacio Manuel Altamirano, conocedor de la política de su época, afirma que fue Benito Juárez quien “estableció el sistema de coalición con los gobernadores para la imposición de candidaturas oficiales.”<sup>70</sup>

Los liberales radicales de la segunda generación que lograron predominar tras la Revolución de Ayutla, son los autores de las leyes de Reforma, cuyo propósito era lograr la Revolución Social y diluir la influencia de dos actores políticos tradicionales e importantes, la Iglesia y los pueblos. Todas sus reformas tanto políticas como sociales y económicas, iban con el propósito de instaurar la ciudadanía en base al individuo con derechos, garantías y propiedad privada. La Ley Lerdo de desamortización de bienes en manos muertas (1856), en particular, tenía a su vez un doble propósito. De un lado, disminuirle a la Iglesia su poder económico y tratar de resolver la penuria hacendaria del Estado; de otro, vía la privatización de la propiedad colectiva, hacer de cada propietario un ciudadano con interés en la cosa pública y capaz de participar de manera estable en la política. La constitucionalización posterior de estas leyes refrendó propósitos y soluciones en ese sentido. Durante la Intervención y el Imperio, los liberales se van a ver obligados a no aplicar la desamortización a los pueblos para poder contar con su apoyo en la guerra contra el francés. Aquí la Guardia Nacional fue la pieza clave y el ámbito en donde se llegó a esos

---

of Texas, XIII, 4 (marzo de 1933), reproducido en *Secuencia*, 4 (enero-abril, 1986), pp. 143-156. Estudios más precisos que analizan las peculiaridades locales de esta institución son los de Romana Falcón, “Poderes y razones de la jefaturas políticas. Coahuila en el primer siglo de vida independiente”, en Alicia Hernández Chávez y Manuel Miño Grijalva (coords.), *Cincuenta años de historia en México*, vol. 2, México, El Colegio de México, 1991, pp. 341-369; y “Jefes políticos y rebeliones campesinas: uso y abuso del poder en el Estado de México”, en Jaime O. Rodríguez (ed.), *Patterns of Contention in Mexican History*, Wilmington, SR Books, 1992, pp. 243-273.

<sup>70</sup> .- Ignacio Manuel Altamirano. *Obras completas. Obras históricas II*, México, Secretaría de Educación Pública, 1986, p. 110.

acuerdos.<sup>71</sup> Fue el lugar donde coincidieron los cuadros militares de los liberales y la tropa miliciana, cuyo contingente debía ser aprobado por la propia comunidad. Estos acuerdos los respetará incluso Porfirio Díaz una vez en el poder, y fueron la parte menos visible de sus políticas de conciliación.

Ahora bien, el arreglo electoral mexicano no era muy diferente a los que regían en países europeos de la época, por ejemplo Francia, por lo cual hay que plantear la pregunta ¿por qué allá evolucionó con cierta rapidez hacia la consagración del ciudadano y las elecciones libres y en México no? Aquí es donde entra la segunda historia de Rosanvallon, la historia epistemológica, que el menos en México ha progresado con una extrema lentitud si uno la compara con las naciones europeas políticamente más avanzadas. Como ya se dijo en capítulo anterior, la preocupación por las libertades de pensamiento, expresión y de prensa (o imprenta) fue temprana entre nuestros liberales ilustrados. De hecho, la heredaban de la Constitución de Cádiz que fue el primer documento que las consignó. De una u otra forma, estuvieron presentes a lo largo de la primera república en sus versiones federal y centralista.

Sin embargo, no sólo se frustra la ciudadanización al estilo liberal en los pueblos, sino que la otra vertiente, la de la educación universal y laica para formar al ciudadano esclarecido, va a ser de larga y lenta aplicación. En México, como en Francia —caso extremo de la invención del ciudadano moderno y de la relación entre sufragio universal y razón—, hay la misma preocupación por usar la educación como herramienta política para

---

<sup>71</sup> .- La Guardia Nacional es un tema que merece mayor atención de los historiadores; Guy P. C. Thompson fue el primero en abordarlo, analizando las implicaciones políticas de la constitución de esos cuerpos, destinados en principio a la defensa del terruño durante la guerra con Estados Unidos en 1847, pero que después desempeñarían un papel militar importante en las tropas liberales durante la Intervención francesa y el Imperio de Maximiliano. Thompson encuentra que la Guardia Nacional no sólo fue punto de encuentro entre las elites liberales y tropas indígenas, sino que su integración y papel militar propiciaron lo que él llama un liberalismo popular selectivo, al cual se llegó mediante pactos entre los cuadros de oficiales liberales y las comunidades indígenas que aportan el contingente de tropa, que se tradujo en la no aplicación de la ley de desamortización a las tierras comunales, y en la aplicación estricta de otras disposiciones liberales que convenían a esas comunidades. La más importante, la abolición del diezmo. G. P. C. Thompson, "Popular Aspects of Liberalism in Mexico, 1848-1888" en *Bulletin of Latin American Research*, Número 3, 1991, pp. 265-292 y del mismo autor, "Los indios y el servicio militar en el México decimonónico. ¿Leva o ciudadanía?", en Antonio O. Escobar (ed.), *Indio, nación y comunidad en el México del siglo XIX*, México, CIESAS, 1993, pp. 207-251.

obtener al ciudadano moderno.<sup>72</sup> Se trata de lo que se ha dado por llamar la demopedia, entendida como la educación específicamente orientada para crear dicho ciudadano. Allá empieza con la Revolución francesa y con la propuesta de un proyecto de educación nacional por Rabaut Saint-Etienne en 1792 y bajo la consigna de crear al hombre nuevo.<sup>73</sup> Acá la preocupación estuvo muy presente muy temprano; en 1823, en vísperas de constituir la nación, José María Luis Mora proponía:

Para sacudir un yugo no basta más que sentir; una carga pesada agobia; pero para establecer el sistema que reemplace al duro despotismo, es indispensable tener conocimientos de la ciencia social; para llevar a cabo la obra de la regeneración es preciso formar un espíritu público, es preciso grabar en el corazón de cada individuo que sus leyes deben respetarse como dogmas; en una palabra es preciso que las luces se difundan al máximo posible. ¿No debía, pues, llamar muy particularmente la atención de los legisladores la enseñanza pública?<sup>74</sup>

Diez años después, al tenor de la propuesta de Mora, Valentín Gómez Farías intenta reformar la educación mediante una ley que abolía la universidad y el antiguo sistema educativo colonial y creaba la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios de la Federación.<sup>75</sup> Según esta reforma, la nueva Dirección quedaba encargada de la sistematización de la educación desde el nivel primario hasta los colegios mayores, a la par que se decretaba la enseñanza libre. La oposición de la Iglesia y la inestabilidad política aunada a las penurias hacendarias retrasaron los intentos por llevar la educación a la población.<sup>76</sup> Durante el Porfiriato, la creación de la Secretaría del Despacho de Instrucción Pública, que finalmente quedaría a cargo del destacado educador liberal Justo Sierra, tampoco logró una implantación general porque la educación no estaba federalizada y estados y municipios eran los encargados de organizarla en sus jurisdicciones. En nivel de definiciones, no es sino hasta la ley de 1908, impulsada por

---

<sup>72</sup>.- Para una historia de los orígenes y persistencia de los propósitos y objetivos de los liberales en materia educativa a lo largo del siglo XIX, véase Josefina Vázquez, *Nacionalismo y educación en México*, México, El Colegio de México, pp. 5-80.

<sup>73</sup>.- Rosanvallon, *Op. cit.*, p. 327.

<sup>74</sup>.- José María Luis Mora, "Pensamientos sueltos sobre educación pública", en *Obras completas. Política*. Tomo 1, México, Secretaría de Educación Pública- Instituto Mora, 1986, p. 62.

<sup>75</sup>.- Reinaldo Sordo Cedeño, *El Congreso en la Primera República Central*, México, El Colegio de México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1993, p. 40; y Lillian Briseño, *et. al.*, *Valentín Gómez Farías y su lucha por el Federalismo 1822-1858*, México, Instituto Mora, Gobierno del Estado de Jalisco, 1991, pp. 95-98.

<sup>76</sup>.- Dorothy Tanck Estrada, *La educación ilustrada (1786-1836). Educación primaria en la ciudad de México*, México, El Colegio de México, 1977, pp. 30-36 y 67-85.

Sierra, cuando se estableció la obligatoriedad de la instrucción pública refrendándose su naturaleza laica y señalándose que debía ser nacional e integral, con énfasis en el civismo. Sin embargo, la penuria de los ayuntamientos hizo que resultara una fantasía una educación obligatoria e integral en todo el país.<sup>77</sup>

Las condiciones necesarias para la expansión del sistema educativo se van a dar a partir de la conclusión de la etapa armada de la Revolución Mexicana. La federalización de la educación y el establecimiento de la Secretaría de Educación Pública en 1921 fue el primer paso. Pero el impulso principal no llegaría sino hasta mediados de los años cuarenta, cuando el secretario de Educación Jaime Torres Bodet establece como propósito de la educación, en el texto artículo 3º constitucional, la promoción de los valores democráticos como forma de vida e inicia la implantación de la educación obligatoria y universal.<sup>78</sup> La historia de la educación mexicana se compara negativamente con la de Francia en donde la demopedia se inició a partir de la Revolución francesa y adquirió un gran impulso después de los acontecimientos de 1848. Y bien vistas las cosas, si tomamos la definición orteguiana de generación sobre la base de 25 años, la generalización de una educación orientada a la instilación de valores democráticos, a la consagración del ciudadano moderno, ha operado en México apenas sobre dos generaciones y media entre 1945 y la actualidad.

La tercera historia es la de los procesos electorales. Dada su extensión y detalles merecen un estudio aparte; aquí nos limitamos a establecer algunas constantes y discontinuidades.<sup>79</sup> La primera constante es la frecuencia y legitimidad de las elecciones. Al menos en nivel nacional, y en lo que se refiere a la integración de la representación del poder legislativo, es posible afirmar que, salvo contadas excepciones, las elecciones se

---

<sup>77</sup> .- Moisés González Navarro, "El Porfiriato. Vida Social", en la colección Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México*, México, Editorial Hermes, 1957, pp. 564-576.

<sup>78</sup> .- Para las circunstancias políticas que rodearon el giro en la educación a partir de 1943, véase Luis Medina, *Historia de la Revolución mexicana. Período 1940-1952. Del cardenismo al avilacamachismo*. México, El Colegio de México, 1978, pp. 345-400.

<sup>79</sup> Un estudio más completo y relacionado con esta tesis, Luis Medina Peña, "México, historia de una democracia difícil", en José Varela Ortega y Luis Medina Peña, *Elecciones, alternancia y democracia. España-México, una reflexión comparativa*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000, pp. 198-303.



realizan regularmente desde 1822.<sup>80</sup> Incluso la disolución de congresos, como el primero Constituyente, el Constituyente de 1842 y de algunos ordinarios durante la primera mitad del siglo XIX, llevaron inmediatamente a la convocatoria de otro extraordinario y generalmente constituyente, pues las disputas eran sobre la forma de gobierno. Salvo los contados casos de la dictadura de Santa Anna, la Intervención francesa y el Imperio de Maximiliano en el siglo XIX, casos así como la disolución del congreso por Victoriano Huerta en el siglo XX, en que el país se encontró sin poder legislativo, la permanencia del legislativo es constante y, por lo tanto, también las elecciones.

La siguiente constante es que a todo lo largo del siglo XIX las elecciones se llevan a cabo sin que existan partidos organizados. La temprana prohibición de las logias masónicas a raíz de los disturbios de *El Parián* contribuyó sustancialmente a su ausencia. Ante la falta de organizaciones nacionales intermediarias, la definición de las afiliaciones políticas se trasladó entonces a los estados, mismas que suben por un eje vertical de los ayuntamientos a los órganos de representación general hasta la reforma electoral de 1857. A partir de esta última, con la reducción de la elección de tres a dos instancias, se refuerza el control de los gobernadores y se disminuye la polarización de las afiliaciones y la fragmentación de las clases políticas locales. Es entonces cuando el gobernador, con su jerarquía de jefes políticos, se convierte en el funcionario electoral clave y en el mediador entre los grupos para la asunción de puestos de representación principalmente en lo estatal y con menos fuerza en lo federal. Durante el Porfiriato los ejecutivos estatales y federales llegarán a un acuerdo sobre candidatos mutuamente beneficiosa que veremos en detalle en el capítulo subsecuente. Por el momento basta señalar que esta colaboración sera parte del sistema político y habrá de contribuir a diluir el soberanismo del legislativo federal y a disminuir el faccionalismo en los estados. Bien es cierto que los ayuntamientos lograron conservar facultades importantes, principalmente para la organización del proceso electoral dentro de sus jurisdicciones (padrones, funcionarios instaladores de mesas, incluso impresión de boletas), pero perderían capacidad de influencia en la determinación de candidaturas a electores, pues éstas las monopolizará el jefe político del distrito y sus delegados en las unidades territoriales inferiores. Todo ello va a dar lugar a lo que llamamos la maquinaria

---

<sup>80</sup> .- Véase capítulo I, *supra*.

electoral de la segunda mitad del ochocientos mexicano, que al perfeccionarse entre 1884 y principios del siglo XX, provocará el alejamiento paulatina del ciudadano de las urnas y una democracia ficticia, que fue la divisa y motivo de la revolución maderista.<sup>81</sup> Pero a fin de cuentas, esa maquinaria electoral fue una respuesta a la inestabilidad inducida por el sistema electoral de la primera parte del siglo XIX; no es una invención de Porfirio Díaz, sino producto del arreglo institucional que se da a partir de 1857, y los inicios de su operación se ubican en la República restaurada.<sup>82</sup> Desde el punto de vista político institucional, ésta es sin duda alguna la discontinuidad más importante que podemos identificar a lo largo del siglo XIX en materia electoral.

---

<sup>81</sup> .- Luis Medina Peña, “La maquinaria electoral del ochocientos mexicanos”, *Op. cit.*, pp. 158 y ss.

<sup>82</sup> .- Daniel Cosío Villegas sostuvo al integrar su visión histórica del Porfiriato, que la República restaurada fue un ejemplo de democracia, una suerte de Arcadia democrática en tanto que la época de Porfirio Díaz fue todo lo contrario. Tal visión histórica padece sin embargo de varias fallas sustanciales. La primera fue asumir la idea, muy en boga en la época en que compuso su obra máxima, de que lo que pasó en la primera parte del siglo XIX se explicaba por el caudillismo y los pronunciamientos, sin reparar en la continuidad de la representación y las elecciones, y el faccionalismo que se originaba localmente. La segunda, que al partir de esa conclusión no valoró el efecto político del modelo gaditano de la elección en tres instancias que inducía el faccionalismo en los órganos de representación nacional. Los revolucionarios de Ayutla, que no son otros que los liberales radicales de la segunda generación política del México independiente, se propusieron remediar esta situación mediante la reforma electoral de 1857 y lo lograron. Por lo tanto, este proceso se inicia con la República restaurada y continúa con el Porfiriato. Sin este antecedente no se explica la *Pax porfiriana*. Por otro lado, sin la ausencia de partidos, no se explica el éxito de la maquinaria electoral que empieza a tomar forma a partir de 1867 con la restauración de la república.

## Capítulo IV

### Régimen y polarización política 1824-1854

“Pero las revoluciones no pueden ser detenidas hasta donde se quiere. Son torrentes que todo lo arrastran y se llevan muchas veces de encuentro a sus actores.” Lorenzo de Zavala, *Ensayo histórico*, Libro II, Cap. V.

Los primeros cuatro fueron los años clave para el futuro desarrollo de la joven República. En 1824 el país estrenaba Constitución y de acuerdo con ella se había elegido a Guadalupe Victoria presidente de la República en un ambiente político óptimo y promisorio. Ninguna de las corrientes de opinión que se habían perfilado en los dos congresos constituyentes puso reparo alguno para que Victoria fuera electo para el cargo supremo del país. Pensando más en un régimen parlamentario monárquico que en uno presidencial y republicano, Victoria decidió hacer un gobierno neutral con un ministerio que integrara a las diversas corrientes políticas y un presidente de la República que reinara sobre ellas. Alguien lo llamó la política de amalgama, otros, de indolencia e indecisión. Pero el hecho es que funcionó al menos los primeros dos años de vida de la República.<sup>1</sup> En el primer gabinete de Victoria los escoceses estaban representados por el secretario de Relaciones Lucas Alamán y el de Justicia, Pablo de la Lave; y los federalistas por el de Guerra Manuel Gómez Pedraza y el de Hacienda, José Ignacio Esteva. Pero el equilibrio era aparente pues el vicepresidente, Nicolás Bravo, era un connotado miembro de la logia escocesa. Y aún más, los escoceses tenían la mayor parte de los mandos en el ejército, de alguna manera controlaban el Senado y tenían una notable aunque minoritaria presencia en la cámara baja.

---

<sup>1</sup> .- José María Luis Mora lo describió así: “ El empeño irracional de amalgama entre elementos refractarios pasó del Congreso [Constituyente] al gobierno: de don Miguel Ramos Arizpe al presidente Victoria. El primero pretendió unir en un solo cuerpo de leyes [Acta Constitutiva y Constitución de 1824] la libertad del pensamiento y de la imprenta con la intolerancia religiosa, la igualdad legal con los fueros de las clases privilegiadas, el clero y la milicia; el segundo estableció por regla de gobierno repartir por iguales partes los ministerios entre los dos grandes partidos que contendían por la posesión del poder. ¿Qué resultó de tal estado de cosas? Un sistema de estira y afloja que pudo mantenerse por algún tiempo, pero que no podía ser duradero.” José María Luis Mora, “Revista política” en *Obras completas. Política*, 2, México, Instituto Mora- Secretaría de Educación Pública, p. 293.

Frente a los escoceses ¿qué había? Una vaga corriente de opinión política que se había producido en el eje elites estatales- congreso constituyente que había logrado articular en éste un grupo compacto y un apoyo sustancial para imponer el federalismo. Se trataba de una corriente política que acudiría a las elecciones de 1824 sin organización y no se puede decir que le fue del todo bien.

Algunos miembros destacados de la corriente federalista aprovecharon los dos primeros años del gobierno de Victoria para organizarse, con el propósito de contraponer a los escoceses una organización política capaz de disputarles el predominio político. Al respecto nos dice Zavala:

En el año de 1825, D. José María Alpuche, hombre notable en los sucesos de México, por su fibra indomable y escaltado celo por el sistema federal, en unión del coronel D. José Antonio Mejía, del ministro Esteva, del oficial mayor que era entonces del ministerio de justicia D. Manuel Ramos Arizpe, y otras personas, formaron el proyecto de crear logias yorkinas en contraposición de las escocesas, que trabajaban con ciertas personas para gobernar el país. El presidente Victoria entró en este proyecto, y su íntimo amigo Esteva, secretario de hacienda, fue el gefe principal de las primeras sociedades.<sup>2</sup>

Así, al menos las dos corrientes principales herederas de alineaciones anteriores a la aprobación de la Constitución, empezaron a tomar forma institucional a través del establecimiento de logias. El origen de las logias escocesas remontaba a los años inmediatamente anteriores a la proclamación de la independencia. Frente a ellas las logias de York van a ser el foco de atracción para los miembros de las clases políticas locales que no tenían partido pero sí grandes ambiciones políticas. A la vez, en esos dos primeros años, las elites regionales apresuraron sus trabajos para terminar de componer las constituciones estatales y aprovechar el amplio margen de competencias que los constituyentes les habían dejado en su dominio reservado en la Constitución de 1824, incluida la formación de las milicias estatales.

El ejército fue una de las primeras preocupaciones del gobierno del presidente Victoria y del primer Congreso ordinario; ambos trataron de reorganizar y transformar un conjunto descabalado, producto de la conjunción de antiguas fuerzas realistas e insurgentes,

en un ejército funcional, reducido y acorde a las estrecheces hacendarias que se enfrentaron desde los primeros momentos de la independencia. Respecto al ejército, lo importante en estos primeros dos años fue que sus cuadros dirigentes no constituían todavía un claro actor político en sentido corporativo. La Iglesia, la corporación tradicional por excelencia, tampoco tenía un papel político activo como tal pues, fuera de que Roma no reconocía la independencia de México con lo cual el tema de la titularidad del Patronato quedaba en vilo, no tenía de qué quejarse ya que la Constitución había establecido a la católica como la religión única tolerada y habría reconocido sus fueros jurisdiccionales, al igual que los del ejército. El primer Congreso ordinario, que operó en los años de 1824 y 1825, diluyó por su parte el soberanismo parlamentario que había caracterizado a sus antecesores constitucionales, y estableció una amplia cooperación con el poder ejecutivo para tratar de sacar adelante las medidas legislativas más urgentes en aquellos momentos, principalmente en materia hacendaria. En lo externo estaba el problema del reconocimiento de la independencia del país, pero sobre todo el temor de algún intento de reconquista por parte de las tropas españolas estacionadas en La Habana. Sin embargo, ello no parecía incidir por lo pronto en el ambiente político interno, salvo en la urgencia por reorganizar y fortalecer las fuerzas armadas. Por todas estas razones, los primeros informes que rindió al Congreso el presidente Victoria eran de un acentuado optimismo. Pero no obstante el promisorio inicio de la vida republicana, muy pronto el panorama empezaría a descomponerse y el país a tomar un camino de paralización política y de inestabilidad. ¿En dónde podemos ubicar las razones que llevaron a tal resultado?

### ***Dramatis personae***

Antes de seguir adelante es preciso perfilar a los actores de la trama política del ochocientos mexicano. El término actores, que diversas disciplinas sociales han tomado prestado de la dramaturgia, es un concepto plástico y útil para conceptualizar a los titulares de la acción política en un escenario nacional o internacional. El concepto es un sucedáneo adecuado a las impersonales fuerzas sociales y productivas y a las de clases sociales tan en

---

<sup>2</sup>.- Lorenzo de, *Ensayo histórico de las Revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*, [Facsimilar de la de

boga entre historiadores y sociólogos en un pasado aún reciente. Tiene que ver con la teoría de los “roles”, es decir los papeles que se desempeñan en sociedad; si en el ámbito político un individuo, grupo, o asociación tiene un papel que desempeñar es, luego entonces, un actor político. De mayor uso en las teorías realistas de las relaciones internacionales, el concepto de actor político ha arribado al análisis de las política interna de los estados vía la sociología, en la cual precisamente el énfasis se hace en los papeles que desempeñan individuos y agrupaciones. En la actualidad, al menos en nuestro medio, la definición de actor político es como sigue:

Persona o agrupación que desempeña un rol políticamente relevante, es decir, un rol que afecta directamente las operaciones de una estructura dentro del sistema político a pesar de lo pequeño que este efecto pueda ser. Así, un votante, un Comité del Congreso, un Dictador, el Secretario de una rama de un partido político, un magnicida y un grupo de presión, son actores políticos.<sup>3</sup>

Los actores políticos en el México decimonónico son la Iglesia católica, el ejército, los pueblos, la clase política civil. Dos notas precautorias antes de seguir adelante. La primera es que no incluimos al electorado porque es un actor que no termina por definirse en esta época. De hecho es un actor político que, junto a los partidos políticos, los sindicatos y el campesinado, aparece en toda su dimensión después de la Revolución mexicana ya en pleno siglo XX. Históricamente, como vimos en el capítulo anterior, un par de circunstancias contribuyeron a la tardía definición del electorado como actor político. Ante todo porque el concepto de ciudadanía moderna no aparece en los textos constitucionales sino hasta la Constitución de 1857; anteriormente, de la Constitución de Cádiz en adelante, es un concepto tradicional, orgánico le llaman con poca fortuna algunos historiadores, vinculado a la noción de vecindad y no al cumplimiento de una serie de requisitos generales aplicables a toda la población en forma individual.<sup>4</sup> Y en segundo lugar, el tardío debut del electorado se debe a que la participación política estuvo, en lo que a la determinación de la representación y el proceso electoral se refiere, circunscrito a un contexto de participación política activa y limitada a la clase política civil de los estados.

---

1845], México, Instituto Cultural Helénico- Fondo de Cultura Económica, 1985, t. 1, p. 258.

<sup>3</sup> .- Andrés Serra Rojas, *Diccionario de Ciencia Política*, Vol. I, México, Unam- Fondo de Cultura Económica, p. 10.

<sup>4</sup> .- Para un estudio de la ciudadanía en el marco tradición- modernidad, véase Antonio Annino, “Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos 1812-1821”, en Antonio Annino (coord.), *Historia de las*

En alguna medida lo anterior también explica la ausencia de partidos políticos en su sentido moderno.

Como segunda nota precautoria cabe aclarar que cuando decimos “clase política civil” o “elites políticas locales” estamos estableciendo una doble frontera. De un lado, un deslinde frente a los cuadros de mando del ejército, porque éstos y la clase política civil tienen formas de acción política distintas. Los militares acuden primordialmente a la revuelta y el pronunciamiento; los civiles, a la legitimidad que implica la representación política vía electoral. Ambos, sin embargo, recurrirán a otra forma de acción política: los intentos de “seducción” de los pueblos y comunidades para apoyar sus banderías. De aquí la abundancia de actas de adhesión o repudio a los gobiernos nacionales, sobre todo en la primera mitad del siglo XIX. El grueso de la clase política civil se mueve en un espacio político definido por el eje gobiernos y legislaturas de los estados-Congreso general y gabinete presidencial. Sus trincheras más frecuentes son los gobiernos y legislaturas estatales, lo cual nos da la segunda imprecisa frontera, pero frontera al fin y al cabo. Esa clase política civil llega a actuar y dominar en algunos ayuntamientos, pero no en todos.<sup>5</sup> Está ausente, como en la tardía época colonial, en la mayoría de los ayuntamientos “constitucionales” —organizados a raíz del mandato gaditano— del México de los pueblos y de las comunidades indígenas.

Ahora bien, criterios para clasificar a los actores políticos decimonónicos pueden ser varios, según el énfasis explicativo que se quiera proporcionar en aspectos particulares del análisis. Por ejemplo: si se adoptase el de actores tradicionales y modernos, entre los primeros caerían la Iglesia y los pueblos, por ser entidades que anclan jurídica e institucionalmente en el mundo colonial; entre los segundos estarían el ejército y la clase

---

*elecciones en Iberoamérica, siglo XIX. De la formación del espacio político nacional*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina, 1995, pp. 193 y ss.

<sup>5</sup> .- Se trata de los ayuntamientos “criollos” existentes desde la época colonial. Entre ellos y la instancia superior se daban verdaderas luchas políticas entre grupos que buscan la hegemonía y dominación políticas. Tal fue el caso del Ayuntamiento de la Ciudad de México y el gobierno del Distrito Federal, o bien entre el de Aguascalientes y el gobierno de Zacatecas, durante los primeros dos decenios de vida independiente. Araceli Nava Castro, *Las elecciones municipales en la Ciudad de México durante la primera República (1824-1854)*, Tesis de Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, México, Centro de Docencia e Investigación Económicas, 2000, 96 pp. y Beatriz Rojas, “Aguascalientes y Zacatecas: 1821-1835. ¿Una

política civil. Otro criterio podría ser el que atiende al tipo de acción: si ésta es colectiva o de individualidades. Entonces caerían en el primer criterio la Iglesia, el ejército y las comunidades; y en el segundo, la clase política civil. En términos de otras clasificaciones propias de la ciencia política contemporánea, los tres primeros actores serían corporativos, el último no. Como puede verse, el único que cambia de adscripción es el ejército. Pero sea cual fuere el criterio utilizado para clasificarlos, es un hecho que en el escenario público del ochocientos mexicano estos actores podían, y de hecho así lo hacían, establecer diversas alianzas tácticas que daban la coloratura específica a la acción política que emprendían, que es lo que aquí nos interesa destacar.

Junto a los pueblos, la Iglesia católica fue el actor más antiguo que trascendió el portal de la independencia nacional. Su perfil jurídico e institucional se fue decantando a lo largo de toda la Colonia.<sup>6</sup> En el siglo XVI se perfiló una iglesia misional todavía no institucionalizada, cuya acción respondía a las iniciativas personales de los misioneros, y la evangelización tenía las improntas de las distintas órdenes misioneras. La actitud era de inseguridad y búsqueda ante gentes nuevas y problemas desconocidos. Su característica principal fue que desarrolló su acción independientemente de las incipientes autoridades políticas de la naciente Colonia. A partir del siglo XVII y durante todo el siglo XVIII hay un proceso creciente de institucionalización, en el cual la autoridad eclesiástica se va a concentrar en manos de los obispos y la actividad misional va a decrecer para dar lugar a la organización parroquial que quedaba, cada vez más y no sin tensiones, en manos del clero diocesano o secular. En este periodo de estabilización institucional, se va a acentuar la disciplina y la jerarquización; en consecuencia la Iglesia se va identificando cada vez más con el Estado colonial, que la controla a través del Real Patronato a cambio de una definitiva influencia en todos los aspectos de la vida social y política. Su tránsito a la época independiente del país resultó accidentado, sobre todo porque los primeros gobiernos republicanos se empeñaron en ser los herederos del Real Patronato, el cual el Vaticano les negaba ya que no reconocía la independencia de México. Hacia 1827, en un país de ocho

---

política compartida?" en Beatriz Rojas (Coordinadora), *El Poder y el dinero. Grupos y regiones mexicanos en el siglo XIX*, México, Instituto Mora, 1994, pp. 93-119.

<sup>6</sup> .- Francisco Miranda, "Problemática de una historia eclesiástica", *Historia Mexicana*, XXI: 82, (octubre-diciembre 1971), pp. 269-284.



millones de habitantes, la Iglesia católica mexicana contaba con un arzobispado, nueve diócesis, 1,194 parroquias y 3,483 sacerdotes seculares. Para 1850, en vísperas de la Reforma, contaba con 3,320 sacerdotes del clero regular y 1,295 del regular.<sup>7</sup>

El ejército es una institución de aparición tardía, ya que la situación geográfica de la Nueva España hacía innecesaria la organización de un ejército regular.<sup>8</sup> La percepción de una defensa que dependía de algunos puertos fortalezas cambió drásticamente a raíz de la toma de La Habana por los ingleses en el curso de la guerra de los Siete Años durante el reinado de Carlos III (1759-1788). Se decidió entonces levantar un ejército de tierra, pero las penurias de la hacienda pública novohispana hizo que se llevara a cabo con base en una organización fundamentalmente miliciana, práctica que hereda la joven república. Por ello, cuando hablamos de ejército en la primera mitad del siglo XIX, no hablamos de la totalidad de las fuerzas armadas del país. Entonces se entendía por ejército apenas a una parte de ellas, cuya característica principal eran algunos atisbos de profesionalismo entre sus clases, oficiales y jefes. Éstos provenían de los cuadros milicianos y de las fuerzas expedicionarias españolas de los últimos momentos de la lucha contrainsurgente en la Colonia, más algunos caudillos insurgentes y sus clientelas.<sup>9</sup> La amalgama que representó el ejército trigarante llegó a contar con 35,000 efectivos. Iturbide trató de reorganizarlo mediante el establecimiento de seis comandancias militares y la formación de 8 regimientos de 2 batallones cada uno, en un intento por reducirlo a 20,000 efectivos. Sin embargo, la amenaza constante de una invasión de reconquista española hizo imposible la reducción de la tropa y favoreció en cambio el incremento del número de generales y jefes, normalmente por el reconocimiento por parte del Congreso de méritos militares. Durante el periodo

---

<sup>7</sup> .- Enrique Dussel, "La Iglesia en el proceso de la organización nacional y de los Estados en América Latina", en Álvaro Matute *et. al.* (coordinadores), *Estado, Iglesia y sociedad en México. Siglo XIX*, México, Unam- Miguel Angel Porrúa, 1995, p. 70 y Jan Bazant, *Los bienes de la Iglesia en México (1856-1875)*, México, El Colegio de México, 1971, p. 8.

<sup>8</sup> .- Para el tránsito del ejército colonial al de la primera República ver, entre otros, Christon I. Archer, *El ejército en el México borbónico, 1760-1810*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983, 411 pp.; Günther Kahle, *El ejército y la formación del Estado en los comienzos de la independencia de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1969, 276 pp.; María del Carmen Velázquez, *El estado de Guerra en Nueva España*, México, El Colegio de México, 1950, 275 pp. y William A. Depalo, Jr. *The Mexican National Army, 1822-1852*, College Station, Texas A&M University Press, 1997, 268 pp.

<sup>9</sup> .- Casos típicos son Vicente Guerrero y Juan Alvarez, hombres fuertes insurgentes en los territorios que hoy constituyen el estado de Guerrero. Para un estudio de sus clientelas, zonas de influencia y particularmente el tipo de política que desplegaban frente el gobierno nacional, véase Fernando Díaz Díaz, *Caudillos y caciques*, México, El Colegio de México, 1972, 354 pp.

presidencial de Guadalupe Victoria el ejército llegó a contar con 62,000 efectivos, de los cuales sólo 22,000 estaban encuadrados en el ejército permanente y el resto se conformaba de milicias activas, cuya creación se autorizó en diciembre de 1827. En este año también se aumentó el número de comandancia a 24, en lo que constituye una concesión a los cuadros militares del ejército permanente que desconfiaban de las milicias.<sup>10</sup>

En los años que nos ocupan, el ejército se encontraba en vías de constituirse en corporación, principalmente en torno al asunto de los fueros heredados de la legislación española y gracias a las primeras disposiciones legislativas de la República que habían reconocido grados, méritos y titulares a sueldo y pensión. Como corporación, a diferencia de la Iglesia, era relativamente nueva en los primeros años de la República, pero indudablemente pronto habría de perfilarse como el actor político más importante frente a los estados. Estaba, en principio, jerarquizado, con la secretaría de Guerra en la cúspide y las comandancias militares como brazos para ejercer el mando y control. Por otro lado se encontraban las milicias estatales, divididas en activas y locales o “cívicas”; las primeras siempre en servicio, sobre todo en los estados del Norte sujetos a incursiones de apaches y comanches, en tanto que las segundas quedaban sujetas al llamado del gobernador. La tradición miliciano había sido recogida e impuesta en la Constitución por los estados como garantía para su autonomía. De acuerdo con la ley fundamental, cada estado podía organizar su milicia, establecer el número de plazas, designar oficiales e inspector general; estaban siempre bajo el mando del gobernador que las podía convocar y disponer de ellas a su conveniencia. Los milicianos gozaban de fuero militar cuando en activo, más no así como ciudadanos comunes. Para fines de la década de los veinte las milicias estaban organizadas en los estados de México, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; es decir, en los estados más decididamente federalistas.<sup>11</sup> La milicia era, pues, el brazo armado de las clases políticas civiles de los estados y manzana de la discordia entre éstos y el ejército.

---

<sup>10</sup> .- Depalo, *Op. cit.*, pp. 32-55.

<sup>11</sup> .- Pedro Santoni, “A fear of the People: The Civic Militia of Mexico in 1845”, *Hispanic American Historical Review*, 68:2 (May, 1988), p. 272.

La relación de las milicias con los poderes federales era confusa, por decir lo menos. El Congreso general estaba facultado para “formar reglamentos” con el fin de organizarlas, armarlas y disciplinarlas, pero no para designar a sus jefes y oficiales que era prerrogativa del gobernador como ya se dijo. Contribuía a la confusión la distinción entre fuerza armada permanente, milicia activa y milicia local (artículo 110, fracciones X y XI). El presidente podía disponer de las primeras dos, pero de la tercera sólo mediante permiso del Congreso. La necesidad y la práctica llevó a que muchos de los oficiales milicianos fueran los sobrantes de las fuerzas armadas permanentes, aunque en estos casos pasaban a ser subordinados del gobernador respectivo y de los jefes superiores por él designados. Con ello, la lealtad de algunos cuadros intermedios de oficiales quedaba en duda si no en entredicho, razón por la cual encontramos a contingentes milicianos participando en asonadas encabezadas por los mandos del ejército permanente. Sea como fuere, un hecho era obvio: frente al ejército se alzaba la posibilidad de organizar formidables fuerzas armadas locales, cuyos cuadros de mando, independientemente de dónde provenían, eran por lo general leales política y personalmente a los gobernadores. Después de los acontecimientos del año 28, las milicias habrán de convertirse en la manzana de la discordia entre los estados y la Federación. Abolidas durante los años de la República centralista, habrían de reaparecer bajo el nombre de Guardia Nacional a raíz de la guerra con los Estados Unidos. Entre las milicias de la primera República y la Guardia Nacional hay más diferencias que similitudes desde los puntos de vista de reclutamiento, organización y lealtades. En el capítulo siguiente abordaremos en detalle el análisis de la Guardia Nacional, pues ocupa un papel central en el quehacer político de la segunda mitad del siglo XIX. Por lo pronto baste decir que la diferencia fundamental reside en que la milicia de la primera República atiende más a la idea del ciudadano vecino de la tradición colonial, en tanto que la Guardia Nacional se va a basar en la concepción moderna del ciudadano y en los ideales liberales de la democracia y la igualdad.

De los pueblos se pueden decir muchas cosas, pero no determinar su número al terminar la Colonia.<sup>12</sup> Ni el *Ensayo* del barón von Humboldt ni el censo de 1793 en que se

---

<sup>12</sup> .- Se ha puesto de moda el concepto de pueblos y comunidades. Sin embargo ya un historiador ha demostrado que aquello de “comunidades” es un anacronismo. Bernardo García Martínez, *Los pueblos de la*

basó para componerlo, los contabilizan; razón por la cual sólo queda la descripción cualitativa y siempre en el entendido de que eran muchos. La historiografía más reciente ubica el origen de pueblos en la tensión que se produjo entre las ciudades españolas y el ámbito agrario, caracterizado en los primeros años de la Colonia por núcleos de población indígena dispersos.<sup>13</sup> El decremento de la población indígena a causa de las epidemias importadas por los españoles, así como las necesidades derivadas del aprovisionamiento de las ciudades y de mano de obra que trajeron consigo el establecimiento de centros mineros, dieron lugar a la política de la concentración de la población indígena, las famosas congregaciones, con tierras asignadas para el cultivo de autoconsumo. La decisión de la Corona de considerar a los indígenas como súbditos se tradujo en una legislación especial que llevó a la constitución de las repúblicas de indios; es decir, comunidades sedentarias que tenían “buena policía”. La constitución de éstas empezó por el reconocimiento, de hecho al principio y jurídico después, de los señoríos existentes, a los cuales la política de congregaciones fue anexándoles nuevas poblaciones dependientes. La encomienda inicial fue limitada hasta su temprana desaparición por presiones de la Iglesia y por el temor de la Corona a que los conquistadores y sus descendientes establecieran, al modo medieval, señoríos propios en el Nuevo Mundo. La legislación hispánica reconoció al principio, e incluso promovió, los usos y costumbres particulares de las repúblicas de indios, sobre todo

---

Sierra. *El poder y el espacio entre los indios del norte de Puebla hasta 1700*, México, El Colegio de México, 1987, 424 p.

<sup>13</sup> .- Sobre la integración y evolución de pueblos ver, entre muchos otros, Pedro Carrasco, “La transformación de la cultura indígena durante la Colonia”, *Historia Mexicana*, XXV: 2, (octubre- diciembre 1975) pp. 175-203; Peter Gerhard, “Congregaciones de indios en la Nueva España antes de 1570”, *Historia Mexicana*, XXVI: 3 (enero- marzo 1977), pp. 347-395; John Tutino “Urban Power and Agrarian Society: Mexico City and its Hinterland During the Colonial Era”, en *La Ciudad y el campo en la historia de México*, Memoria de la VII Reunión de Historiadores Mexicanos y Norteamericanos, t. II, México, Unam, 1992, pp. 507-522; Herman W. Konrad, “Urban Influences in the Formation of Colonial Mexican Agriculture” en *Ibidem*, pp. 523-536; Francois Chevalier, *La formación de los latifundios en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 153-279; Andrés Lira, *Comunidades indígenas frente a la ciudad de México. Tenochtitlán y Tlatelolco, sus pueblos y barrios, 1812-1919*, México, El Colegio de México- El Colegio de Michacán, 1983, pp. 13-62; del mismo autor, “Idea y realidad de la formación constitucional del municipio” en Brigitte Boheme de Someiras (coord.), *El municipio en México*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 1887, pp. 51-66; Juan Ortiz Escamilla, *Guerra y gobierno. Los pueblos y la independencia de México*, Sevilla, Instituto Mora.- El Colegio de México- Universidad de Sevilla, 1997, 256 pp.; Roger I. Cuniff, “Reforma electoral en el municipio, 1810-1822” en Nettie Lee Benson, (coord.), *México y las cortes españolas. 1810-1822. Ocho ensayos*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas- Cámara de Diputados- LII Legislatura, México, 1985, pp. 67-96 y Guy P. C. Thompson, “Los indios y el servicio militar en el México decimonónico. ¿Leva o ciudadanía?” en Antonio O. Escobar (cordinador) *Indio, nación y comunidad en el México del siglo XIX*, México, Ciesas, 1993, pp. 207-251.

en lo político. Desde un principio los españoles decidieron gobernar a los indios a través de sus autoridades tradicionales, razón por la cual subsistieron, por un buen tiempo la nobleza y los señores indígenas, comúnmente conocidos como caciques. Poco después de la conquista, a partir de 1642, se empezó a implantar en las comunidades indígenas un sistema de gobierno local modelado según las instituciones municipales castellanas. Con esta innovación, el cacique fue sustituido por el gobernador designado por la autoridades españolas y por el cabildo electo por los diferentes barrios y poblaciones que formaban parte de la comunidad. Aspecto importante de la tradición municipal castellana era el fundo legal de los cabildos, que con el tiempo se van ampliando hasta llevar a las comunidades indígenas a una plena explotación colectiva de la tierra. Así, desde el punto de vista político, social y económico, los pueblos indígenas llegaron a constituirse en verdaderos actores colectivos al cerrarse el siglo XVIII gracias a una legislación protectora.

Cuando la población indígena empezó a recuperarse en la segunda mitad del siglo XVII, las tierras que había dejado vacante el previo receso demográfico estaban ya en manos de españoles y criollos y eran parte del gran latifundio colonial. En el México central —o México denso, como se quiera— se desarrollaron así relaciones siempre tensas y a veces productoras de violencia e inestabilidades entre la hacienda y los pueblos, que se vinieron a agregar a las anteriores tensiones entre las ciudades y los pueblos. Sin embargo, esas tensiones no fueron iguales en todo el territorio colonial. Una relativa estabilidad se estableció en las áreas cerealeras (valles de México y de Toluca), en donde a los pueblos indígenas les resultaba útil complementar el ingreso que recibían por la prestación de servicios a las haciendas; es decir, había una simbiosis económica. Una *éntante cordiale* parece haber existido, si atendemos los argumentos de Thompson, entre los valles y la sierra de Puebla, los primeros con régimen de haciendas, la segunda de pueblos con tierras en común. No fue así en las regiones de agricultura marginal como el Mezquital, o en donde había fuertes presiones sobre la tierra, la mano de obra y el agua como las zonas azucareras en torno a Cuernavaca.

Los pueblos iniciaron su carrera como actores políticos autónomos a raíz del Grito de Dolores en 1810. Su autonomía se manifestó en un primer momento en la falta de

control que padeció el cura Hidalgo al encabezar la rebelión. Sin embargo, los equilibrios simbióticos entre pueblos y hacendados en los valles de México y Toluca operaron en contra del movimiento insurgente de Hidalgo. Es posible que ello contribuya a explicar, entre otras razones, porqué Hidalgo no tomó la Ciudad de México cuando la tenía al alcance de la mano. Su retaguardia habría quedado descubierta y expuesta. Aún más, la política contrainsurgente de Calleja, basada en la constitución de milicias en los pueblos, incrementó los rangos de autonomía de éstos en la medida que fueron capaces de defenderse con eficacia de las exacciones tanto de insurgentes como de realistas. La proliferación de ayuntamientos a raíz de la aplicación de la Constitución de Cádiz en los últimos años de la Colonia, da cuenta de esa toma de conciencia de parte de los pueblos como actores colectivos pues se apresuraron a acogerse a una forma de organización política antes reservada a la población española, adquiriendo plena autonomía política en la medida que desaparecen los gobernadores designados. A partir de entonces vemos a estos actores colectivos en una batalla política de retaguardia negociando mediante alianzas tácticas la defensa de sus posturas y tradiciones con los demás actores políticos.

Ahora bien, aquí cabe hacer dos acotaciones muy importantes. Cuando decimos pueblos, nos referimos sobre todo a comunidades indígenas con organicidad política e identidad étnica predominantes en el México central, y que los historiadores contemporáneos han identificado como actores importantes en el escenario político decimonónico. Hacia el Norte, arriba del eje Zacatecas- San Luis Potosí, no es posible hacer lo mismo. Las razones son varias, pero mencionaremos las más importantes. Se trata de un territorio en el cual sí hay indígenas, pero en su mayoría son tribus nómadas en constante conflicto con los asentamientos españoles. Podían tener identidad étnica, pero carecían de la organicidad política reconocida y alentada por la legislación de Indias. De hecho son los territorios del constante quebradero de cabeza de las autoridades coloniales y heredado por el México independiente, de evitar y combatir las incursiones sobre las poblaciones españolas. Es el tema de las apacherías y comancherías ya estudiadas por algunos historiadores. Si en el México central los pueblos van a ser un elemento importante a tomar en cuenta por la elite criolla y mestiza para el éxito de sus empresas políticas, en el Norte, salvo excepciones, no va a ser el caso. En consecuencia, la naturaleza

de los ayuntamientos que alienta la Constitución de Cádiz y que proliferan en el México central, no va a ser la misma aquí que en el Norte. Como veremos más adelante, también es diferente en ambos territorios la naturaleza de los ejércitos milicianos que se organizan a raíz de la guerra con Estados Unidos y se prolongan durante los años de la Intervención y el Segundo Imperio. En el México denso vamos a encontrar pueblos indígenas expresándose políticamente a través de sus ayuntamientos, al igual que las ciudades criollas y mestizas; en cambio en el Norte, salvo escasísimas excepciones, sólo vamos a encontrar ayuntamientos de población criolla y mestiza. La tenencia de la tierra también es diferente. Si en el México central predomina la explotación comunal de la tierra entre los pueblos, en el Norte predomina el pequeño y el gran propietario. Diferencias étnicas y tipos de propiedad diversos dan lugar a comportamientos políticos distintos. Luego entonces, aunque con una definición constitucional idéntica, los ayuntamientos de los pueblos sucesores de las repúblicas de indios tuvieron funciones completamente diferentes frente a la comunidad —principalmente gestionar y defender su autonomía y la explotación colectiva de la tierra— que los ayuntamientos de los territorios norteños.

Hemos propuesto el concepto de clase política civil o elites políticas locales para caracterizar a otro de los actores centrales del escenario político mexicano. Con todo, este actor político es el más moderno. Dada la fluidez en las posturas y cambios de sus miembros entre las diversas banderías, a diferencia de otros actores, éste es el más difícil de perfilar. Todas las aproximaciones al estudio de las elites políticas mexicanas, tanto del siglo XIX como del siglo XX, infieren o concluyen una alta correlación entre orígenes de clase media, educación profesional, ámbito urbano y su reclutamiento. Claro está que en esta tendencia hay excepciones: después de la revuelta de Tuxtepec, la elite política nacional aparecerá integrada por elementos más rurales y menos educados que sus predecesores; lo mismo sucedería inmediatamente después de la etapa armada de la Revolución Mexicana. Sin embargo, la mesocracia urbana y educada tiende a predominar, restableciéndose incluso después de esos periodos de alteración en la tendencia.

Si bien ha sido abundante la producción de materiales primarios y análisis para el conocimiento de las elites del siglo XX, no sucede así para las del siglo XIX, salvo

contadas excepciones.<sup>14</sup> El estudio generacional de Luis González empieza con la Reforma, con la generación de relevo de la que constituyó la primera República. Y la prosopografía de Francois Xavier Guerra se concentra en el Porfiriato. Para el conocimiento de la generación que hace la independencia, conforma los dos primeros congresos constituyentes y se agota a mediados del siglo XIX, sólo se cuenta con estudios parciales que se concentran en carreras parlamentarias como los de Charles R. Berry, Cecilia Noriega Elío o Reynaldo Sordo Cedeño. De todos ellos es posible inferir algunos rasgos generales para perfilar a la clase política de la primera mitad del siglo XIX.

Si enfrentamos este tema desde el punto de vista étnico es posible afirmar que en la primera mitad del siglo XIX domina el elemento criollo, muchos de ellos de primera generación. Esta situación va a cambiar con el relevo generacional de mediados de siglo, cuando vemos aparecer en el escenario político nacional a numerosos elementos mestizos e incluso algunos indígenas. Si enfocamos el asunto desde el punto de vista generacional, podemos distinguir tres grupos. El primero es el grupo que empieza a actuar políticamente con las Cortes de Cádiz que componen la Constitución de 1812, o bien en el movimiento insurgente que estalla en 1810. Todos han nacido en el curso del último tercio del siglo XVIII. Esta generación es abrumadoramente criolla con algunos individuos de origen español, como ya se dijo. Está formada bajo el influjo de la Ilustración; con algunas notables excepciones es eminentemente urbana, e ideológicamente podemos colocar a la vasta mayoría de sus miembros dentro del liberalismo ilustrado al modo hispánico. Los más destacados derivan su experiencia política de su participación en las Cortes españolas, del

---

<sup>14</sup> .- Para las elites políticas en el siglo XIX véase Charles R. Berry, “Elecciones para diputados mexicanos a Cortes Españolas, 1810-1822” en Nettie Lee Benson (coord.), *México y las Cortes Españolas, 1810-1822. Ocho ensayos*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas- Cámara de Diputados- LII Legislatura, 1985, pp. 17-65; Cecilia Noriega Elío, “Los grupos parlamentarios en los congresos mexicanos”, en Beatriz Rojas (coordinadora), *El poder y el dinero. Grupos y regiones mexicanos en el siglo XIX*, México, Instituto Mora, 1994, pp. 120-158; Reynaldo Sordo Cedeño, *El Congreso en la primera república centralista*, México, El Colegio de México- Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1993, 472 pp.; Will Fowler, “El pensamiento político de los moderados, 1838-1850: el proyecto de Mariano Otero” en Brian Connaughton *et. al* (coords.), *Construcción de la legitimidad política en México*, México, El Colegio de Michoacán- Uam-Unam- El Colegio de México, 1999, pp. 275-300; Luis González y González, “La ronda de las generaciones. Los protagonistas de la Reforma y la Revolución mexicana” en *Todo es historia*, México, Cal y Arena, 1989, pp. 127-210; Francois-Xavier Guerra, *México: del antiguo régimen a la Revolución mexicana*, t. I y II, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, 453 y 547 pp. Para las elites políticas del siglo XX, Peter H. Smith, *Los laberintos del poder. El reclutamiento de las elites políticas en México, 1900-1971*, México, El



ejercicio de las armas en los bandos insurgente y realista, o bien de los puestos administrativos a nivel central o local en los últimos años de la Colonia. Esta generación acusa una marcada ambigüedad ante la tradición institucional y jurídica hispánicas y frente a las novedades que plantea la filosofía política en boga en Europa; es una ambigüedad que nunca terminan por resolver en sus creaciones institucionales. Su acción se despliega de 1808 hasta las vísperas de la Revolución de Ayutla en 1854. Los calificativos para caracterizar sus banderías son múltiples: liberales y serviles, yorquinos y escoceses, federalistas y centralistas y, finalmente, liberales y conservadores. Lo que los distingue son las actitudes y posturas ante los otros actores políticos. Entre los liberales el rasgo fundamental es la división entre el radicalismo o la exaltación, como se decía en la época, y los moderados, que van a cumplir un papel fundamental hasta 1847. Durante la primera mitad del siglo XIX la mayor partía de esta clase política se identifica con los gobiernos de los estados y la dirección de algunos ayuntamientos principales. En esta época, por su arraigo local, parte de esta clase política es decididamente federalista, ya que la hegemonía política en el terruño es la forma de defender sus intereses políticos y económicos.

Con la Revolución de Ayutla aparece en el escenario nacional una nueva generación conocida como la de la Reforma, la Intervención y el Imperio. Desde el punto de vista étnico sigue siendo mayoritariamente criolla, aunque ya hay personajes mestizos e incluso indígenas importantes. De hecho un indígena, Benito Juárez, y un mestizo, Porfirio Díaz, van a dominar la escena política durante toda la segunda mitad del siglo XIX. Los grandes figurones criollos, como Sebastián Lerdo de Tejada o José Ma. Iglesias son desplazados. Las carreras parlamentaria y de las armas siguen siendo importantes, pero entre muchos de ellos sobresale notablemente la experiencia política local, sea como jefes políticos, legisladores estatales o gobernadores. Más importante aún: algunos pasan, vía las milicias, de la actividad política civil a la de las armas, como Porfirio Díaz o Ignacio Comonfort. En este sentido, las guerras de Reforma, de la Intervención y el Imperio son cruciales para el desarrollo político de esta generación. A diferencia de la anterior, la parte educada de esta generación está menos expuesta a los filósofos de la Ilustración y más a los exponentes del liberalismo económico inglés y el pensamiento político francés. Esta generación compone

las leyes de Reforma y la Constitución de 1857. Una incipiente tendencia a la moderación se ve frustrada, no sólo por la temprana muerte de Mariano Otero, sino por el desconocimiento de la Constitución del 57 por parte del presidente Ignacio Comonfort y el interludio de la Intervención francesa y el Imperio de Maximiliano. La parte menos educada pero políticamente más empírica de esta generación se impondrá después de la revuelta de Tuxtepec; es la que junto con Porfirio Díaz, al retomar la actitud moderada, va a crear el sistema político mexicano, abandonando definitivamente disputas y conflictos sobre la forma de gobierno. La construcción de un sistema político la va hacer esta generación mediante pactos al interior de la clase política para acabar con el faccionalismo típico de los liberales; también lo hace estableciendo o reconociendo pactos con los pueblos para contar con su apoyo a cambio de respetarles las tierras, y en general poniendo en práctica la conciliación hacia los conservadores derrotados y la Iglesia católica.

De esta generación también emergen los imperialistas. Desde el punto de vista de la edad, son los más viejos, algunos nacidos a fines del siglo XVIII, sus edades oscilan entre los 44 y los 72 años; sólo cinco tenían 30 años menos.<sup>15</sup> Por edad y condición madura de ellos – 20 sobre 60 – habrían vivido directamente la guerra en Estados Unidos y la recordaban como una experiencia amarga. Al igual que su contraparte liberal, la mayoría provenía de provincia: sólo 19 habían nacido en la capital del país. Ideológicamente, la parte imperialista de esta generación política estaría compuesta de conservadores y liberales moderados. Los conservadores son de nuevo cuño, representados magníficamente por el joven Macabeo Miguel Miramón. En general para esta facción conservadora, la Colonia ya no es un modelo operativo; en todo caso es un punto de referencia nostálgico. Los líderes moderados llegaron a la colaboración con el Imperio movidos por la convicción que la forma de gobierno republicana no aseguraba la felicidad pública, ni una buena administración. Además hombres fuertes locales - Santiago Vidaurri y Trinidad García de la Cadena- pactaron con el Imperio para conservar su hegemonía local.

---

Tucson, The University of Arizona Press, 1980, 259 pp.

<sup>15</sup> .- En esto seguimos a Erika Pani. *Para mexicanizar el Segundo Imperio. El imperialismo político de los imperialistas*, México, El Colegio de México – Instituto Mora, 2001, pp. 189 y 55.

Hay dos ámbitos en los cuales es difícil perfilar actores políticos claros: se trata de lo que hoy día se llamarían el “sector privado” y la prensa. Respecto al primero, si bien es cierto que estaba integrado al momento de la independencia principalmente por comerciantes y grandes hacendados, prácticamente deja de existir como grupo articulado tras la expulsión de los españoles. El poderoso gremio de comerciantes españoles, sobre todo el de Veracruz, tuvo participaciones políticas mediante el financiamiento, primero a Agustín de Iturbide y tras su caída, a los militares y políticos aglutinados en las logias escocesas. Esas participaciones en buena medida contribuyeron a fomentar el clima que culminaría con su expulsión. Con datos necesariamente incompletos se ha llegado a determinar que salieron del país al menos 144 comerciantes, 15 agricultores y 10 propietarios de minas sólo por los puertos de Guaymas, Mazatlán, Campeche y Tampico.<sup>16</sup> Si hacemos caso a Mariano Otero, este sector aún no se reconstituía del todo para la década de los cuarenta, pues aparte del desastroso estado de la industria, el comercio estaba en manos de extranjeros que habían “sustituido al comercio monopolizador que antes existía”.<sup>17</sup> Investigaciones recientes han llegado a determinar, mediante el estudio de la correspondencia del general Mariano Paredes y Arrillaga (presidente de enero a julio de 1846), tres incipientes grupos de propietarios, por llamarlos de alguna manera, entre los cuales predominaban los comerciantes: los de Veracruz, los de Occidente y los de la capital. Sin embargo, los propietarios no actuaban como grupo, sino en forma individual financiando generales, como Paredes Arrillaga, propensos al pronunciamiento, a veces con simples propósitos de lucro mediante la contratación de préstamos leoninos, otras para tratar de asegurar que el gobierno resultante los favoreciera con contratos.<sup>18</sup> No será sino hasta muy avanzada la segunda mitad del siglo XIX, con el crecimiento económico que propició la *Pax Porfiriana*, cuando aparece un sector privado organizado en grupos formales y con propósitos de influir políticamente a favor de los intereses de sus miembros.

---

<sup>16</sup> .- Sims, *Op. cit.*, pp. 244-245.

<sup>17</sup> .- Mariano Otero, *Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República mexicana*, en *Obras*, tomo I, recopilación y estudio preliminar de Jesús Reyes Heróles, México, Editorial Porrúa, 1967, pp. 25 y 49.

<sup>18</sup> .- Véase el excelente estudio que para ilustrar, entre otras cosas, las relaciones de “propietarios” con el general Mariano Paredes Arrillaga realizó la Dra. Vázquez, basándose en la correspondencia de este personaje: Josefina Zoraida Vázquez, “El ejército: un dilema del gobierno mexicano”, en Inge Buisson *et. al.*

Quedaría por perfilar a la prensa como actor político.<sup>19</sup> Esto, sin embargo, plantea ciertas dificultades ya que como actor político pleno la encontraremos, al igual que el sector privado, de fines del siglo XIX en adelante, con la aparición de la prensa comercial durante los últimos años del Porfiriato. A partir de la independencia y a lo largo de casi todo el siglo XIX, la prensa que prevalece en México es una prensa doctrinaria, instrumento de las diversas facciones y banderías de la clase política. No es raro encontrar en esa época la simbiosis del político periodista. Francisco Zarco es, sin duda, el exponente más acabado aunque no el único. Este papel instrumental estuvo determinado, entre otras cosas, por el objetivo pedagógico político que le asignaron a la prensa los liberales ilustrados, de México y de España. De aquí que la libertad de imprenta haya sido una de las primeras garantías políticas consignadas en la constitución española de 1812 y la mexicana de 1824.

Es válido en nuestro concepto considerar a la prensa como un actor político ya en el siglo XX. Anteriormente no pasa de ser un espacio público al igual que las logias en el primer tercio del siglo y los clubes políticos en la parte final del Porfiriato. Con problemas y limitaciones, la prensa del siglo XIX contribuyó a crear un espacio público importante en la penosa tarea de construir la modernidad política en esa época. Durante la primera mitad del siglo XIX, los gobiernos de uno y otro signo trataron de limitar la libertad de imprenta, cuando no de suprimirla. Los liberales fueron más benignos que los conservadores, lo cual es evidente cuando se comparan los decretos Lafragua (1846), la ley Otero (1848) y el segundo de Lafragua (1855) con el decreto del conservador Lares (1853). Ambos bandos, sin embargo, coincidían en que la libertad de prensa debería ser limitada; las diferencias eran la extensión y alcances de las limitaciones. En el Congreso Constituyente de 1856-1857, una minoría radical de diputados periodistas, encabezados por Zarco, buscaron infructuosamente consignar en el texto constitucional la libertad absoluta de prensa.

---

(ed.) *Problemas de la formación del Estado y la Nación en Hispanoamérica*, Köln, Bohlau Verlag, 1984, pp.319-338.

<sup>19</sup> .- La literatura sobre la prensa en el siglo XIX no es abundante. Las obras más útiles son las siguientes J. M. Miquel I Verges, *La independencia mexicana y la prensa insurgente*, México, El Colegio de México, 1941, 343 pp.; María del Carmen Ruiz Castañeda, *El periodismo en México. 450 años de historia*, México, Unam- Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, 1980, 396 pp.; Gerald L. McGowan, *Prensa y poder*, México, El Colegio de México, 1978, 376 pp; Rafael Rojas, “Una maldición silenciada. El panfleto político en el México independiente”, *Historia mexicana*, XLVIII: 1 (julio- septiembre 1997), pp. 35-67. Producto paralelo en la confección de esta tesis: Luis Medina, *Prensa y Estado en México*, Documento de

Aunque fracasaron, consiguieron en cambio introducir tales trabas judiciales —dos jurados populares, uno para determinar el delito, otro para asignar la pena, y sin estar ninguno de ellos bajo la dirección de un juez— que de hecho consignaron un fuero especial para la prensa que hacía prácticamente imposible penalizar a un periodista. Aún más, el Código penal castigaba con penas más severas los delitos de difamación y calumnias cometidos por los ciudadanos comunes y corrientes, que las consignadas en la ley de imprenta para los periodistas. En 1883, durante la presidencia de Manuel González, se llevó a cabo una reforma constitucional que eliminó el sistema de jurados, remitió su conocimiento a los jueces ordinarios y restableció la vigencia del código penal para los periodistas.

### ***Los actores políticos y los defectos constitucionales***

Los testimonios históricos que nos han dejado los protagonistas en los acontecimientos de la primera República —Mora, Zavala, Alamán, Tornel, Bocanegra— de alguna manera coinciden en señalar a las deficiencias constitucionales, a los defectos en el diseño del régimen político, como las razones que llevaron a una persistente inestabilidad política. Una inestabilidad que la historiografía tradicional caracteriza como la época del militarismo, pronunciamientos, planes y vaivenes entre federalismo y centralismo. Hasta revisiones históricas recientes, el periodo que corre entre 1824 y 1854 fue visto como una época que no hacía sentido salvo si se la enjuiciaba como una lucha en el nivel ideológico entre el progreso y el retroceso.<sup>20</sup> Ello llevó naturalmente a ver la lucha de los contrarios como un problema de buenos y malos, según la posición ideológica inicial que asumía el historiador. Tal perspectiva, sin embargo, impidió considerar las modalidades que iba tomando la lucha política, modalidades que habrían de condicionar el desarrollo

---

trabajo # 115, México, Centro de Investigación y Docencias Económica, División de Estudios Políticos, 2000, 49 pp.

<sup>20</sup> .- Ejemplo típico de esta solución historiográfica es la obra de Jesús Reyes Heróles, *El Liberalismo mexicano*, que parte de la dicotomía que introdujo José Ma. Luis Mora en su *Revista política* sobre el partido del progreso y el partido del retroceso. Por el lado del análisis del pensamiento conservador esta misma perspectiva fue adoptada por Alfonso Noriega en sus dos tomos sobre *El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*. Desde una perspectiva histórico-constitucional igualmente la adopta José Barragán y Barragán en su *Introducción al federalismo (La formación de los poderes en 1824)*.

político posterior del país. Es así porque el problema reside en que el militarismo, y la hojarasca de planes y pronunciamientos, son apenas la superficie, el resultado de una lucha política que empieza mal ya que no puede ser encauzada institucionalmente porque la mentalidad de la época se encierra en el dogma de que es la forma de gobierno el *quid* para alcanzar la felicidad nacional. Sin embargo, cuando se analizan los detalles de la época a la luz de la confrontación de intereses de los actores políticos, la perspectiva cambia. La explicación maniquea se diluye para dejarnos unos actores que echan mano de todo, incluso de los defectos constitucionales que quedaron consignados en la Carta del 24 debido a la inexperiencia de los constituyentes sobre cómo debía operar un régimen republicano y federal. Son, claro está, diferentes medios los que usan unos y otros. En tanto los escoceses-centralistas-conservadores buscarán preferentemente imponer cambios desde el gobierno utilizando los huecos que les ofrece la Constitución, los yorkinos-federalistas-liberales van a inclinarse por la manipulación electoral, la movilización popular y la revolución. Aún así, antes de 1854 la creciente polarización de la clase política mexicana no llega al extremo del enfrentamiento irreconciliable y sangriento. Si se analizan, como ya se hizo en capítulos precedentes, los debates sobre reformas constitucionales del periodo — 1836, 1842, 1848— se denotan intentos conciliatorios de acercar posturas, sobre todo en lo que toca a la forma de gobierno; y en algunos casos quedan integradas esas conciliaciones en los textos, lo cual es indicativo que durante buena parte de los años treinta y cuarenta prima la cordura en los ánimos, al menos en la confrontación de las ideas. A ello contribuye no poco la práctica parlamentaria heredada de Cádiz, pero sobre todo destaca la integración de una importante corriente de opinión moderada entre los legisladores. Sin embargo, la historia va a ser otra a partir de la Revolución de Ayutla.

El régimen político que se estrenaba en 1824, producto de la combinación de dos propósitos diversos pero complementarios, el deseo de contener un poder despótico y el interés de las provincias por mantener su autonomía, no fue capaz de acomodar el juego de los diversos actores y construir las reglas informales propias de un sistema político. Los protagonistas que pusieron por escrito sus experiencias y conclusiones, independientemente de posturas ideológicas, así lo prueban pues al hacerlo ponían de manifiesto que ni siquiera eran conscientes de la necesidad de las reglas informales. Una y otra vez van a insistir que

el problema está en la naturaleza del régimen político, y esta convicción conducirá inevitablemente al tránsito al centralismo y el regreso posterior al federalismo. Otra de las claves para entender la época y poder explicar de forma contextualizada el desarrollo político posterior, es la frustración *ab initio* en la formación de un sistema de partidos cuando se prohíben por ley las logias masónicas. No cometemos aquí un anacronismo, pues es evidente que la aparición de un sistema de partidos en México es tardío si se le compara con Estados Unidos, países europeos e incluso con Argentina o Chile en estas latitudes. Todos ellos, con diferencias, estaban embarcados en procesos de integración de sistemas de partidos en los años que aquí nos ocupan.

Que el marco constitucional padecía de serias deficiencias ni duda cabe, como ya vimos en el Capítulo I. Los constituyentes habían intentado conciliaciones imposibles; por ejemplo, en el nivel dogmático, religión única con libertad de pensamiento, o en el institucional, sistema presidencial con consejo de gobierno. Algunos autores ven en esto una superposición de modernidad sobre tradición, aunque también se puede considerar como un encarte de la Constitución de los Estados Unidos y la de Cádiz, ambas instrumentos jurídicos "modernos". Si atendemos a los testimonios de los protagonistas, los defectos constitucionales podríamos clasificarlos en los siguientes rubros. En primer lugar se encuentra el arreglo de los poderes, según el cual tenemos un ejecutivo con "debilidad en su acción" y un Congreso poderoso, producto de las transacciones en el Congreso Constituyente para poder instaurar el poder ejecutivo unipersonal.<sup>21</sup> Seguiría el diseño de una Suprema Corte sin competencias reguladoras en el equilibrio de poderes, por lo cual el equilibrio entre ejecutivo y legislativo queda al juego de la relación entre el gobierno nacional y los estados federados.<sup>22</sup> En tercer lugar se ubicarían las normas referentes a la Federación, en la medida que las facultades reservadas a los estados fueron concedidas como contención del poder central. En este terreno sobresale la facultad de los estados para formar sus milicias, ideadas originalmente como el medio más seguro para garantizar la integridad de los estados, que va a contraponer fuerzas armadas regionales en contra del

---

<sup>21</sup> .- Lucas Alamán, *Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en 1808 hasta la época presente*, t. 5, México, Instituto Cultural Helénico- Fondo de Cultura Económica, 1985 [Facsimilar de la de 1852], pp 930-933.

<sup>22</sup> .- Ver capítulo precedente.

ejército federal. Entre 1824 y 1830, al menos nueve estados, entre los que se contaban los más decididamente federalistas, se dedicaron a formar poderosas milicias cívicas.<sup>23</sup>

Además de los anteriores defectos constitucionales, estarían los mecanismos electorales para elegir a los poderes ejecutivo y legislativo. Al respecto sobresale como principal falla las reglas que establecían la elección por legislaturas estatales del presidente y el vicepresidente de la República, ya que colocaban en la vicepresidencia al principal contendiente de quien obtenía la primera magistratura; en otras palabras, el primer derrotado. Pero no sólo eso, el sistema de elección por legislaturas, como señala Zavala, podía dar por resultado que quien obtuviera la mayoría de las legislaturas, pudiese no contar con la mayoría de la población si se atendía al número de diputados que votaban en uno y otro sentido y la población que estos supuestamente representaban. (Para detalles del ayuntamiento ver Apéndice II.) Zavala añade como deficiencia adicional el corto periodo entre elecciones, cuatro años para la presidencia de la República y dos para renovar la cámara baja y la mitad del senado, lo que creaba un estado permanente de agitación política.<sup>24</sup> Según los contemporáneos de la Constitución, había otro defecto en el proceso de formación de leyes y decretos que exigía, si una cámara reprobaba un acuerdo de la otra, que en las devoluciones se aprobase por las dos terceras partes de los legisladores de la cámara de origen. Si, como sucedió, una facción dominaba las dos terceras partes de la cámara alta y poco más de una tercera de la baja, podía imponer sus propósitos vía legislación y decretos.<sup>25</sup> Años después, a punto de sustituir la Constitución de 1824 por la del 57, Lafragua señalaría un defecto más, que correspondía a la relación entre ejecutivo y legislativo: el de las facultades extraordinarias. Según el ministro de Gobernación del presidente Ignacio Comonfort el haber dejado a discreción del Congreso la aprobación de facultades extraordinarias para el poder ejecutivo, había maniatado a éste nulificando cualquier capacidad para instaurar la seguridad interior y suprimir a tiempo y con eficacia revueltas y rebeliones, tal y como le había sucedido al presidente Mariano Arista en 1852. Según Lafragua era indispensable acordarle constitucionalmente al poder ejecutivo cierto poder discrecional, pues “no ha habido gobierno que no haya necesitado de facultades

---

<sup>23</sup> .- Pedro Santoni, *Op. cit.*, p. 272; Alamán, *Op. cit.*, 5, p. 937.

<sup>24</sup> .- Zavala, *Op. cit.*, t. II, p. 181.

<sup>25</sup> .- Alamán, *Op. cit.*, 5, pp. 850-851.



extraordinarias...”<sup>26</sup> A todo ello debemos agregar deficiencias derivadas de legislación secundaria acorde a las competencias que asignaba la Constitución, principalmente las de reorganización del ejército que llevó a la creación de las comandancias estatales. Según Zavala, esta última determinación haría a los comandantes militares hombres fuertes en su región, contrapuestos a los políticos civiles, circunstancia que se recrudeció cuando el ejército se convirtió en pieza central de la política de entonces.<sup>27</sup>

### ***Polarización y fraccionamiento políticos de la elite***

Los defectos constitucionales fueron sólo parte del problema político de entonces. El más grave problema fundacional de la inestabilidad política del ochocientos mexicano, se ubicó en el fraccionamiento y polarización de la elite política sin que existieran reglas para la convivencia y civilidad políticas. Este fraccionamiento se inició en 1825 con la formación de las logias del rito de York. Como ya se dijo, su integración fue la respuesta a las logias escocesas. No se trató de una simple yuxtaposición sin sentido o contenido. Las logias escocesas habían sido organizadas por jefes y oficiales de las fuerzas expedicionarias españolas que habían llegado a la Nueva España para apoyar a las fuerzas antinsurgentes de Apodaca y Calleja.<sup>28</sup> Crecieron durante los últimos años de gobierno colonial y el breve lapso del Imperio de Iturbide con la adhesión de elementos civiles, principalmente de persuasión borbonista y pertenecientes a las clases acomodadas. Tras el arribo de Guadalupe Victoria a la presidencia de la República —al que combatieron como candidato pero que terminaron por aceptarlo— los escoceses quedaron identificados con la parte más tradicional de la sociedad, particularmente con los que monopolizaban la propiedad agraria, el comercio y los empleos públicos, muchos de ellos españoles. De aquí la aparición de las logias yorkinas, con el impulso de José María Alpuche, senador por Tabasco y de José Ignacio Esteva, ministro de Hacienda de Victoria. Ya vimos que Zavala

---

<sup>26</sup> .- Véase de José María Lafragua “Circular sobre el Estatuto y la Ley de Garantías Individuales” del 20 de mayo de 1856 en *Documentos básicos de la Reforma. 1854-1875*, Tomo I, México, Partido Revolucionario Institucional, 1982, pp. 160-165.

<sup>27</sup> .- Zavala, *Op. cit.*, t. I, p. 262.

afirma que la organización inicial de las logias yorkinas contó con la simpatía del presidente Victoria a fin de balancear la influencia escocesa.<sup>29</sup> Pero lo que en realidad movía a Victoria, Alpuche y Esteva en promover y aprovechar las redes asociativas yorkinas era el temor a los militares unidos en una sola logia en la cual el vicepresidente Nicolás Bravo era el gran maestro. Las logias yorkinas empezaron a organizarse en septiembre de 1825 y se multiplicaron rápidamente en todos los estados. Dos circunstancias determinaron el fugaz éxito de los yorkinos. Una, su programa de dominio de la cosa pública ofrecía empleos y progreso personal a numerosos ciudadanos; por ello no es de extrañar que muy pronto llegaron a contar con 130 logias afiliadas en el país.<sup>30</sup> Otra, su estructura centralizada según la cual, de acuerdo a Tornel, “la influencia parte del centro á la circunferencia”, lo que les permitió funcionar con una aceptable disciplina política para concertar apoyo a sus candidatos en elecciones nacionales y estatales.<sup>31</sup>

No es fácil hacer una clara y definitiva distinción ideológica entre las dos logias, pues los testimonios están oscurecidos por la apasionada argumentación del combate político. Su naturaleza casi secreta, condición necesaria en un ambiente todavía permeado por una cultura pública fraguada durante la Colonia cuyas autoridades no permitían la organización de asociaciones política voluntarias, determinó mucho de las opiniones negativas sobre ellas. Mora llegó a calificarlas, con un dejo de desprecio, como partidos extraconstitucionales “con el designio de atraerlo todo a sí, desencajando de sus bases los centros de actividad (estados, clero y milicia), y el poder neutro moderador (gobierno supremo)”<sup>32</sup> Sin embargo fueron las primeras organizaciones políticas modernas de México a las que se incorporó la clase política civil. Establecida la República, los escoceses

---

<sup>28</sup> .- Mora, *Op. cit.*, pp. 295-298; Alamán, *Op. cit.*, p. 646; Virginia Guedea, “Las sociedades secretas durante el movimiento de independencia” en Jaime E. Rodríguez O. (editor) *The Independence of Mexico and the Creation of a New Nation*, Los Angeles, UCLA, 1989, pp. 45-62.

<sup>29</sup> .- Zavala, *Op. cit.*, T.1, pp. 259-263.

<sup>30</sup> .- Zavala, *Op. cit.*, T. 1, pp.257-258. Este dato proporcionado por Zavala se contradice con el informe sobre el estado de desarrollo e implantación que rindió, a instancias del Senado, el ministro de Gobernación Juan José Espinosa de los Monteros en noviembre de 1826. Según este informe, basado en cuestionarios que se circularon a los gobernadores, en el vasto territorio nacional el número de logias no pasaba de la docena. Véase J: Espinosa de los Monteros, *Informe de la Primera Secretaría de Estado. Departamento Interior*, Colección Lafragua, 1826, vol. 416.

<sup>31</sup> .- José María Tornel y Mendívil, *Breve reseña histórica de los acontecimientos más notables de la nación mexicana*, [Facsimilar de la de 1852], México, Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana, 1985, pp. 179-189.

<sup>32</sup> .- Mora, *Op. cit.*, pp. 295-296.

propendían a la defensa del *status quo* y eran vagamente antifederales. Los yorkinos, en cambio, eran decididamente federalistas pues reclutaban a sus miembros en la emergente clase media de los estados y se propusieron cambiar el estado de cosas político, al menos en lo que tocaba a los empleos públicos. Aunque es escasa la investigación sobre las logias en esta época, hay evidencia que al menos el ala más exaltada de los yorkinos estuvo expuesta en los años veinte a las influencias ideológicas de los carbonarios italianos, lo que vendría a explicar en parte el anticlericalismo del grupo encabezado por Valentín Gómez Farías en los años treinta.<sup>33</sup>

Para tener éxito como organización política los yorkinos se sintieron obligados a establecer deslindes claros con los escoceses a fin de definir su identidad política y demarcar un espacio político propio, atractivo y eficaz. El primer deslinde estuvo dado por el origen de la logia escocesa: no es de patriotas, sostuvieron los yorkinos, pertenecer a una logia que añora la restauración monárquica en el país. La acusación era en el fondo injusta porque los escoceses participaban ya en el juego político y electoral republicano, pero la estrategia propagandística resultó creíble porque entre los escoceses se contaban los antiguos borbonistas y conspicuos españoles. Por ello la afiliación yorkina aumentó; y aumentó por tres razones. De un lado, resultó atractiva la opción entre las elites de provincia, que no habían visto con buenos ojos la oposición de los borbonistas al federalismo. De otro, los que se sintieron patriotas se afiliaron en masa, lo cual produjo, a su vez, el desgranamiento de miembros de la logia escocesa que no quisieron ser vistos como monarquistas y se pasaron con armas y bagajes a la nueva logia. Finalmente, la razón más importante de su éxito fue que las tenidas de las logias se constituyeron en espacios políticos en los que se podía discutir abiertamente y sin temor alguno los asuntos públicos, algo inusitado y totalmente novedoso hasta entonces.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> .- El carbonario más influyente en México fue O. De Attellis, marqués de Santangelo, que a través de diversas publicaciones criticó dos aspectos fundamentales de la joven República mexicana: el deficiente sistema de defensa ante la amenaza de la España y la Santa Alianza, y el sistema educativo que había permanecido intocado y en manos del clero a cuyos miembros consideraba agentes de los “tiranos” y que sembraban la discordia, la insubordinación y el fanatismo. Es más que una coincidencia que el programa favorito de Gómez Farías en los años treinta fuera la reforma educativa. Angels Solá, “Escoceses, yorkinos y carbonarios. La obra de O. De Attellis, marqués de Santangelo, Claudio Linati y Florencio Galli en México en 1826” en *Historias*, 13 (abril-junio 1986), pp. 69-94.

La organización yorkina se dio con el propósito inmediato de poder competir con posibilidades de éxito en las elecciones intermedias de agosto de 1826. Su multiplicación en el país les permitió obtener la mayoría en la cámara baja del Congreso, pero no en el Senado ya que sólo se sujetaba a elección la mitad de los escaños y sus ocupantes los elegían las legislaturas de los estados en donde fueron posibles algunas alianzas entre escoceses e independientes. Aun así fue más que evidente el éxito político y electoral de los yorkinos en ese año. El éxito mayor fue el caso de la aplanadora electoral en el Estado de México, donde Lorenzo de Zavala organizó las elecciones y logró una escasa pero importante mayoría yorkina en la legislatura local que lo designó gobernador. Hasta aquí los primeros pasos para la construcción de un sistema de partidos se presentaban promisorios. Incluso en la época había la conciencia que las logias podían constituir un sistema de partidos. Decía un artículo de *Aguila Mexicana* del 4 de agosto de 1826:

En todos los países en que felizmente reinan sistema representativos, se salva la preciosa libertad, siempre que los ciudadanos la tengan para crear estos partidos y adherirse o no al que le parezca. [...]un país libre no puede vivir sin facciones [...] La multiplicación de partidos produce su equilibrio y no permite que se levante uno solo para dominar a los pueblos. ¿Quién ata las manos de los escoceses? ¿Quién impide el que destinen sus emisarios desde Yucatán hasta Tejas? [...] Ambas sociedades masónicas mutuamente se estorban y contrabalancean. Si se han reunido con iguales fines, y estos son loables, no hay que temer. No se olvide que en una y otra sociedad se han inscrito hombres que llaman ilustres.

Tenemos entonces que a fines de 1826 había dos espacios políticos claros y definidos que podríamos calificar de esbozos de partidos extraparlamentarios —para seguir la clasificación de Maurice Duverger— que cortaban transversalmente a la incipiente sociedad mexicana de entonces con un corte que no correspondía claramente a una división españoles-criollos. El primer deslinde yorkino sólo hacía referencia a un tema ideológico del pasado reciente, monarquía contra república. Muchos criollos, como Nicolás Bravo, escogieron permanecer en las filas escocesas; sin embargo hay que aceptar que no existe evidencia de españoles afiliados a las logias yorkinas. El segundo deslinde yorkino, la cuestión de los españoles, vendría a dar el primer golpe a la viabilidad de un sistema de partidos en México basado en la evolución de las logias masónicas. En cuanto a los españoles, tras la anulación del Plan de Iguala que les garantizaba ser considerados parte de la población nacional, quedaron sujetos a las definiciones que se dieron en las

---

<sup>34</sup> .- Zavala, *Op. cit.*, t. 1, pp. 257-259.

constituciones de los estados, que generalmente reconocían como ciudadanos a los extranjeros que hubiesen habitado las partes que constituyeron la federación.<sup>35</sup> A diferencia de la Constitución federal, las de los estados podían ser modificadas con mayor facilidad, y en su momento así sucedió.

Temporalmente, Victoria pudo consolidar lo que se conoció como la política de amalgama, integrando en su gabinete a representantes de ambas corrientes políticas, ahora más claramente definidas. Pero se trataba de un equilibrio inestable. La lucha entre las logias se dio, en consecuencia, por dominar el gabinete con la esperanza de obtener posteriormente la presidencia de la República. Lo que pronto vino a romper el equilibrio fue la infortunada y tragicómica conspiración del padre Arenas a principios de 1827. Infortunada porque el tiempo no pudo ser menos propicio; tragicómica porque la conspiración no parecía ir más allá de las cabezas enfebrecidas de Arenas, su secretario y algunos amigos.<sup>36</sup> Sin embargo, la conspiración fue motivo para el segundo deslinde y causó la polarización política posterior. La conspiración sirvió a todos, menos a los escoceses y a los españoles. Sirvió a las ambiciones presidenciales del ministro de Guerra, Manuel Gómez Pedraza, que aprovechó la oportunidad para acusar y procesar por conspiración a los generales españoles José Antonio Echávarri y Pedro Celestino Negrete, miembros distinguidos de la logia escocesa. Con ello Gómez Pedraza afianzaba su control en el ejército, se distanciaba de los escoceses y se acercaba a algunos sectores yorkinos e independientes con los que intentaría después la constitución de un tercer partido. Sirvió también a los yorkinos para satanizar a los escoceses y llegar a identificarlos plenamente no sólo como monarquistas y proespañoles, sino también como conspiradores contra la

---

<sup>35</sup> .- Que la definición de la ciudadanía quedara en el dominio reservado a los estados parecería una aberración en la actualidad; sin embargo en el México anterior a la Constitución del 57 resultaba natural hacerlo así porque la ciudadanía se definía en base a la vecindad y no, como se hace hoy, mediante una serie de requisitos generales que los identifican con la nación.

<sup>36</sup> .- Para Bocanegra, que fue parte acusadora de uno de los supuestos implicados, el general Gregorio Arana, la conspiración evidentemente existió y fue de “extensión y maligna combinación revolucionaria”. Para Alamán, la conspiración “era un verdadero acto de demencia, pues los conspiradores no contaban con medios algunos de ejecución.” Para Zavala, entonces yorkino, se trató de un evento menor que fue acrecentado artificialmente por el rumor y el interés de los yorkinos de inmiscuir a los españoles en el complot del fraile, con intenciones de predominio político en perjuicio de los escoceses. José María Bocanegra, *Memorias para la Historia de México independiente*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, [facsimilar de la de 1892], 1985, t. 1, pp. 414 y ss; Alamán, *Op. cit.*, p. 826; Zavala, *Op. cit.*, t. 2, pp. 5 y ss.

República. Los escoceses, según Zavala y Alamán, cometieron un error fundamental: negaron que la conspiración hubiese existido y la atribuyeron a una maquinación de los yorkinos para perjudicarlos, en lugar de aceptar su existencia y deslindarse de ella. Iba, pues, en interés de los yorkinos mantener vivo el tema lo más posible. Quizá por ello los juicios incoados contra los supuestos implicados secundarios en la conspiración duraron casi dos años, y de ahí también la insistencia de Gómez Pedraza para que Bocanegra hiciese un relato de las causas instruidas contra los complotados para su publicación y difusión en los periódicos.<sup>37</sup>

Al cancelarse cualquier posibilidad de convivencia y civilidad políticas entre las logias, la estrategia yorkina se fue por el lado de alentar el sentimiento antiespañol en todo el país. A esta convocatoria van a concurrir con entusiasmo no sólo los miembros de las clases medias que aspiraban a empleos, sino también los pueblos respondiendo al mismo instinto que manifestaron cuando siguieron a Hidalgo en sus correrías y secuelas de destrucción de propiedades y vidas de españoles por el centro del país entre 1810 y 1811. Los pueblos aparecen así en este momento como la primera masa de maniobra en la vida política de la tierna República; el problema es que sólo los movía el odio al gachupín. Los agentes promotores de esta vía de acción política yorkina fueron cuadros medios del ejército simpatizantes de los yorkinos, que al mando de pequeños destacamentos alentaban levantamientos para apoyar las peticiones de expulsión de españoles. Basándose en documentos del Archivo General de la Nación, Harold D. Sims ha identificado 36 peticiones armadas en diez estados de la República en 1827 y 1828.<sup>38</sup> De ellos 17 fueron encabezados por militares, la mayoría jefes y oficiales (sólo un general), normalmente en zonas densamente pobladas por indígenas. Es sintomático de este tipo de alianzas que el extenso Estado de México, zona de población indígena por excelencia, haya sido el que mayor número de levantamientos conoció: 18 en total. Ahí fue enviado para apaciguarlos el general Vicente Guerrero, en vísperas de su candidatura a la presidencia, que prometía

---

<sup>37</sup> .- Bocanegra, *Op. cit.*, pp. 420 y ss.

<sup>38</sup> .- Harold D. Sims, *La expulsión de los españoles de México (1821-1828)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, pp. 85-86.

“que el Congreso general tomaría aquella materia en consideración y su resolución sería llevada a efecto”.<sup>39</sup>

La estrategia yorkina fue de presión de la periferia al centro. Frente a las peticiones armadas, o el peligro de que éstas se organizaran, legislaturas de trece estados aprobaron, entre septiembre y diciembre de 1827, decretos de expulsión de españoles de sus territorios.<sup>40</sup> Cuando el Congreso general discutió el asunto a principios de diciembre, se enfrentó con un *fait accompli* en más de las dos terceras partes de los estados, y no le quedó más opción que expedir la ignominiosa ley federal de expulsión de los españoles. Aquí encontramos modalidades interesantes del curso que toma la acción política en una república acentuadamente federal. Se ha dicho que la ley federal de expulsión de los españoles fue el signo de debilidad de la Federación frente a los movimientos que se suscitaron en el país. El simple recuento de hechos no avala esta conclusión. De acuerdo a la Constitución, los estados eran formalmente fuertes frente al gobierno federal; pero, a su vez, resultaban vulnerables a movimientos al interior de su territorio. La ley federal de expulsión de los españoles es apenas la culminación de un proceso que empieza en los municipios de los estados. Pero lo importante a destacar aquí es que los yorkinos, en su intento de desarrollar una democracia baja para fortalecerse y dominar, inauguran una vía de acción política: la asociación de cuadros militares con los pueblos, de alianzas de cuadros civiles y militares con grupos populares, que será la vía revolucionaria posterior.<sup>41</sup> Este ejemplo pronto cundiría al campo contrario. En el próximo capítulo dedicado a las formas de acción política, veremos esto con mayor detalle.

Claro, difícilmente puede catalogarse el movimiento antiespañol organizado por los yorkinos como una revolución, pero ese patrón de acción política estará presente posteriormente en los sucesos de los años treinta, en la Revolución de Ayutla de 1854 y en la Revolución mexicana en su versión constitucionalista de 1914. Por primera vez en la incipiente e imperfecta democracia de participación limitada de la primera República

---

<sup>39</sup> .- Zavala, *Op. cit.*, t. 2, p. 25.

<sup>40</sup> .- Sims, *Op. cit.*, pp. 102-128.

<sup>41</sup> .- Utilizamos aquí el concepto de “democracia baja” porque es la terminología que se utilizó en la época, si bien conscientes de que puede ser sustituida por democracia plebeya o popular.

federal, la fracción más radical de la clase política de entonces se da cuenta que los pueblos indígenas, esa parte de la población que no participaba en los esquemas modernos de la representación política, era un actor potencialmente poderoso aunque temible. Nadie expresa mejor esa ambigüedad ante el descubrimiento de esta novedad que Lorenzo de Zavala, yorquino destacado, aunque arrepentido después, al componer sus memorias en 1831. Cuando se encontraba oculto por la formación de causa como rebelde que le hacen los senadores escoceses con el fin de eliminarlo políticamente como gobernador del Estado de México, señala que diversas

consideraciones me hicieron preferir tomar el partido de ocultarme, a la ignominia de dejarme conducir como un facineroso, o quizá a un sangriento combate que ya se preparaba a mi presencia, pudiendo poner en combustión el Estado [de México]. Los que conocen la influencia que he adquirido sobre la clase indígena, los que saben cuánto podrían hacer hablando una sola palabra sobre distribución de tierras, me harán justicia sobre el resto de mi conducta política.<sup>42</sup>

En otras palabras, Zavala se dio perfectamente cuenta que podía iniciar una *jacquerie* de magnas proporciones, similar o mayor a la de Hidalgo. No lo hizo quizá temeroso de la secuela de destrucción de vidas y propiedades que ello podría traer consigo, pero estaba consciente del potencial revolucionario de los pueblos si se sabía mover adecuadamente el tema del reclamo de tierras.

Para diciembre de 1827, cuando la traslación del asunto de la expulsión de los españoles de los estados al Congreso general se concreta en la ley federal de expulsión, los escoceses se encontraron entre la espada y la pared: la cámara baja perdida y mermadas sus filas. Acusados de conspiradores, deciden ahora sí serlo de verdad. En el último día de debates de esta ley en el Congreso habría de conocerse en la capital el plan atribuido a Manuel Montaña, proclamado el 30 de diciembre de 1826, pero en realidad auspiciado y concebido por Nicolás Bravo.<sup>43</sup> La rebelión de Montaña resulta aquí relevante, no sólo porque fue organizada por el gran maestro del rito escocés y vicepresidente de la República sino, como bien señala Michael P. Costeloe, porque fue la primera rebelión militar contra el

---

<sup>42</sup> .- Zavala, *Op. cit.*, t.2, p.80.

<sup>43</sup> .- El estudio más completo sobre causas y consecuencias del plan de Montaña en Sims, *Op. cit.*, pp. 148-170.



gobierno.<sup>44</sup> A diferencia de las peticiones de expulsión de los españoles, ésta revuelta se organizó únicamente con miembros del ejército; para armar la conspiración Bravo se acercó a los principales jefes, incluido Santa Anna, y creyó contar con ellos. Pero lo traicionaron o no aceptaron las propuestas de rebelión. Otros de menor jerarquía le siguieron en la aventura. Ésta duró un par de semanas y terminó con la rendición de Tulancingo, a donde fue enviado Guerrero a reducir a la obediencia a los rebeldes. A estas alturas, Guerrero parece imprescindible para estos lances dado el sesgo que va tomando la lucha política. Si en un primer momento fue enviado a aplacar los principales movimientos armados que pedían la expulsión de los españoles, se hizo así porque era el interlocutor válido con los pueblos que los apoyaban; ahora iba como carta que evitaría que pueblos y comunidades se adhirieran al plan de Montaña. Entre la clase política, en aquel momento eminentemente criolla, sólo se contaba con un general mestizo de fama e importancia, al cual podían respetar los integrantes del otro México. El plan de Montaña o rebelión de Tulancingo fue un fuerte golpe a las tiernas instituciones republicanas, pero a la vez marcó el inicio de la revuelta militar como forma de corregir lo que en algún momento se llegara a considerar por algunos de las facciones como intolerables distorsiones del juego político. Posteriormente, bajo circunstancias diversas, otros imitarían esta forma de acción política, notablemente la revuelta de Tuxtepec que llevaría a la Presidencia a Porfirio Díaz y el cuartelazo de Victoriano Huerta que acabaría con el gobierno de Francisco I. Madero.

### ***La prueba de la primera sucesión***

El año de 1828 fue el último del gobierno de Guadalupe Victoria y también el año para el reposicionamiento de fuerzas para la sucesión presidencial. Los sucesos de Tulancingo y el subsecuente exilio de Nicolás Bravo, decretado como única salida política pero en contra de la Constitución, habían cambiado profundamente el escenario político al menos en dos aspectos.<sup>45</sup> De un lado, las logias escocesas entraron en un rápido proceso de

---

<sup>44</sup> .- Michael P. Costeloe, *La primera república federal de México (1824-1835)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 153.

<sup>45</sup> .- De una lectura estricta de la Constitución, y partiendo del principio que los poderes federales sólo podían ejercer las facultades expresamente consignadas en ella, resultaba que el Congreso actuaba inconstitucionalmente al decretar el exilio de mexicanos.

desintegración, aunque ello no significó que los yorkinos quedaran dueños del campo ni que la polarización de la clase política hubiera acabado. De otro, el éxito de Vicente Guerrero al reducir a Bravo marcó la culminación de las divisiones entre los grupos militares que hicieron la independencia. No sólo los antiguos realistas estaban divididos, como lo muestra la persecución de los generales Echávarri y Negrete por parte de Gómez Pedraza, sino ahora lo estaban también los antiguos insurgentes con el enfrentamiento de Victoria y Guerrero contra Bravo.

Para la campaña presidencial que se avecinaba, había dos candidatos: Vicente Guerrero era el campeón de los yorkinos, y el ministro de Guerra, Manuel Gómez Pedraza, era la pieza a jugar del presidente Victoria y su gabinete, en otras palabras, el candidato del gobierno. Para enfrentarse a los yorkinos Gómez Pedraza estableció una nueva organización, que Tornel y Zavala llaman tercer partido, pero que en realidad fue una coalición compuesta de independientes, antiguos escoceses y yorkinos moderados alarmados por la democracia baja intentada por sus colegas más radicales, que vino a sustituir a las ya muy menguadas logias escocesas. A diferencia de las logias yorkinas, el partido pedracista nació y se organizó desde arriba y utilizó lo más que pudo los recursos institucionales del gobierno federal. Así, en 1828 nos encontramos con dos formaciones partidistas: una, la yorkina con logias en todos los estados; otra, el partido pedracista, que va a emplear como agentes electorales a los comandantes militares de las regiones en que había sido dividido el país.<sup>46</sup> Por ello, Zavala apunta que frente a la democracia baja de los yorkinos, la oposición planteó un “sistema militar” que, para él, tendía a la tiranía.<sup>47</sup> Guerrero, “el más respetable residuo de los antiguos patriotas”, además de las logias yorkinas, contaba con los gobernadores de México (Lorenzo de Zavala); Veracruz (Antonio López de Santa Anna); San Luis (Vicente Romero); Durango (Santiago Baca Ortiz); Coahuila (Agustín Viesca); Yucatán (Tiburcio López); Michoacán (José Trinidad Salgado) y el Distrito Federal (José María Tornel).<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup>.- Zavala, *Op. cit.*, t. 2, capítulos III y IV; Tornel, *Op. cit.*, p. 324.

<sup>47</sup>.- Zavala, *Op. cit.*, t. 2, p. 80.

<sup>48</sup>.- Zavala, *Op. cit.*, t. 2, p. 47; Tornel, *Op. cit.*, p. 332.

La primera campaña política por la presidencia de la República señaló el rumbo a otras posteriores, sobre todo de la República restaurada. Los medios más importantes que se emplean en esta campaña fueron la prensa, principalmente de la capital, que defendía a sus preferidos, y los agentes electorales de los candidatos en los estados. El tono de la prensa fue la campaña negativa: según la afiliación del periódico, más que exaltar las virtudes de sus candidatos, se buscaba denigrar al adversario. Aun así podía considerarse que la prensa no contrariaba los ideales liberales sobre su papel pedagógico. Era una prensa creada por los grupos contendientes, diseñada para el combate político, y el mundo lector lo sabía. Cosa diferente fueron los panfletos, que tuvieron un gran auge entonces, con sus ataques *ad hominem* solapados en el anonimato de sus autores que intervenían en la lucha política por el lucro personal.<sup>49</sup> Si aquella era la prensa partidista, el panfleto fue el precursor de la prensa pagada. Sin embargo, más importantes que los papeles impresos fueron los agentes electorales, principalmente en el campo pedracista, pues los yorkinos se atenían a sus organizaciones locales que suponían firmemente asentadas.

En tanto los yorkinos se confiaban a su red de logias en el país, los agentes de Gómez Pedraza se concentraron en las legislaturas estatales, tratando por diversos medios de atraerse a su causa a los diputados locales. Dada la forma de elección, se trataba de una campaña limitada y con objetivo preciso. Nada de movilizaciones populares ni de vítores callejeros; tampoco reuniones amplias con banquetes populares, como los que estilaba el yorkino Zavala. Más bien conciliábulos y entrevistas secretas, en los que halagadoras ofertas y ominosas amenazas estuvieron al orden del día. En ello tuvieron mayor éxito los pedracistas, pues lograron las suficientes coaliciones de escoceses e independientes en los congresos estatales para obtener el triunfo. Por Zavala sabemos que así actuaron en la legislatura del Estado de México, donde estuvieron a punto de tener éxito pues los agentes pedracistas convencieron a 10 diputados de 21, incluido el presidente del Congreso, para apoyar al ministro de Guerra. La segunda avenida de acción de los pedracistas se dirigió en contra de gobernadores yorkinos más importante: Zavala en el Estado de México, Tornel en el Distrito Federal y Santa Anna en Veracruz.<sup>50</sup> En los tres casos se utilizó al Senado, en

<sup>49</sup> .- Medina Peña, *Prensa y Estado... Op. cit.*, pp. 9-14 y Rafael Rojas, "Una maldición silenciada. El panfleto político en el México independiente", *Historia Mexicana*, XLVIII: 1 (julio- septiembre de 1997), pp. 35-43.

<sup>50</sup> .- Zavala, *Op. cit.*, t. 2, pp. 52-57; Tornel, *Op. cit.*, pp. 331-335 y 338-343.

donde dominaba la coalición pedracista, para formarle causa a los gobernadores aduciendo motivos nimios y en todos los casos los senadores aprobaron los dictámenes condenatorios. Operaba aquí un defecto constitucional: quien dominara la mayoría en el Senado podía imponer sus decretos aunque la cámara baja se opusiera.

Pero aquí la pregunta es ¿por qué la ofensiva contra los gobernadores yorkinos se inició después, y no antes, de que las legislaturas votaran el 1º de septiembre? La respuesta puede ser múltiple, pero el meollo de la cuestión es que las elecciones presidenciales y la de diputados al Congreso general no eran simultáneas porque aquélla se agotaba en un solo acto y éstas en tres. Las elecciones primarias de representantes a la cámara baja debía llevarse a cabo el primer domingo de agosto, las secundarias el primer domingo de septiembre; finalmente, la designación de diputados y suplentes se llevaba a cabo en la capital de cada estado y el Distrito Federal el primer domingo de octubre.<sup>51</sup> Aún más, aunque la Constitución federal no lo establecía, en los estados se seguía el precedente gaditano: de acuerdo a la mayoría de las constituciones locales, el gobernador, como jefe político de la entidad, presidía la junta de electores que se reunía en la capital para designar diputados propietarios y suplentes. Por último hay que tomar en cuenta que la Cámara de Diputados del Congreso General así electa era la que a principios de enero se constituía en Colegio Electoral para decidir sobre la elección de presidente y vicepresidente de la República.

La estrategia general de Gómez Pedraza fue la de máximo avance sin importar limitaciones legales. Con la formación de causas en el Senado se quiso neutralizar cualquier influencia a los gobernadores yorkinos de tres de las entidades más pobladas de entonces y que mayor número de diputados enviaba al Congreso. Tornel no llegó a presidir la junta de electores del Distrito Federal; Zavala sí lo logró pero ese mismo día empezó la persecución

---

<sup>51</sup> .- El artículo 16 establecía que el nombramiento de diputados se haría el primer domingo de octubre anterior a su renovación en elección indirecta. Las fechas para los pasos anteriores, elección de electores en primarias y secundarias, se establecía por decretos de los estados y el Distrito Federal. Para este último caso los fijó el Congreso en un decreto que atendía también a cuestiones fiscales. Señalaba que las primarias se celebraría el primer domingo de agosto y las secundarias el primer domingo de septiembre. Antonio García Orozco, *Legislación electoral mexicana, 1812-1988*, México, Publicación del Diario Oficial- Secretaría de Gobernación, 1989, pp. 157-158.

que lo llevó, no a pronunciarse, sino a esconderse con una pequeña partida armada.<sup>52</sup> Caso diferente fue el de Santa Anna que se pronunció con el plan de Perote que llamaba al desconocimiento del triunfo de Gómez Pedraza. Pero esto sucedió entre el 12 y 16 de septiembre, dos semanas después de que votaron las legislaturas, pero tres meses y medio antes de que se integrase el nuevo Congreso y se estableciera como Colegio Electoral para abrir los sobres de la legislaturas estatales con sus preferencias entre los candidatos. Es probable que en la primera quincena de septiembre se conocieran resultados parciales comunicados a los pedracistas por diputados simpatizantes en legislaturas estatales, y que Gómez Pedraza haya querido asegurar que no llegaran los yorkinos radicales al Congreso pues serían decisivos en caso de empate. Hay que recordar que entonces había 19 estados y Durango no había votado por problemas para integrar su legislatura, lo cual abría posibilidades al empate. Sin embargo ya para octubre los pedracistas conocían el resultado completo, que daba 11 votos a su candidato y nueve a Guerrero. Y se apresuraron a publicar un cuadro de concentración en *Aguila Mexicana* de fecha 13 de octubre de 1828 (Ver Apéndice II) Este es un cuadro a primera vista muy extraño, pues en él los pedracistas saben o pretenden saber los diputados que votaron en un sentido o en otro en cada legislatura, lo cual les sirve de base para computar el “voto popular” asumiendo la base demográfica por diputado y sumándolas según el sentido de la votación. Con esta peculiar matemática, según el cuadro pedracista, su candidato no sólo habría obtenido la mayoría de los votos por legislatura, sino una diferencia a su favor de 811,983 votos populares. Pero ¿qué caso tenía llegar a estos detalles si la Constitución del 24 sólo exigía el cómputo de votos por legislatura?

Aquí la explicación nos la da Zavala, lo que él reputa como otro de los defectos de la Constitución de 1824. Dice:

Si había una mayoría pequeña de votos de las legislaturas en favor del señor Pedraza, había otra minoría notable por el Sr. Guerrero, y el partido de éste pretendía que la mayoría del voto público estaba igualmente por el segundo. Este es un defecto de la constitucion que debe enmendarse, para evitar este equilibrio peligroso. Porque si se deja en manos de las legislaturas la eleccion de presidente, es necesario procurar que nunca pueda decirse que las legislaturas han votado contra la opinion nacional, lo que es sumamente peligroso. Si, por ejemplo, los pequeños estados [...] forman una mayoría contra [los más poblados] es claro que la mayoría numérica de la nación será sacrificada

---

<sup>52</sup> .- Zavala, *Op. cit.*, t. 2, pp. 77-90.

á la mayoría numérica de los estados, y que dará al menos pretextos para argüir y sostener pretensiones ilegales.<sup>53</sup>

Zavala que fue sin duda alguna el primer experto en manipulación electoral de la historia de México, sabía lo que decía. Aquí su argumento es doble. Uno, estructural y referido a la Constitución a la cual, según su parecer, era necesario enmendar de alguna manera para evitar coaliciones de estados pequeños contra los grandes. Quizá exigiendo una votación calificada de las dos terceras partes de las legislaturas, sugiere. Otro, del momento: Guerrero tenía una notable minoría. ¿Qué quiere decir con esto? Aquí viene a cuento otra vez el cuadro pedracista. Al revisarlo resulta poco probable que sus autores supieran cómo habían votado todos los diputados en las legislaturas estatales, pero menos creíbles son las cifras demográficas que atribuyen a los estados. En algunos de ellos se asigna la cantidad de habitantes en cifras cerradas, lo cual es en el mejor de los casos una improbabilidad estadística. Claro, entonces no se contaba con censos nacionales, pero en las entidades se tenía una idea bastante aproximada del número de habitantes. Por ello, para determinar si Zavala tenía razón en su argumento de circunstancia, hemos corregido el cuadro original adoptando las cifras históricas del INEGI para cada estado. Atribuimos como “voto popular” la totalidad de la población de cada estado a Gómez Pedraza o Guerrero según el voto de las legislaturas, excepto para los casos de Tabasco y Michoacán que votaron por ambos; en estos casos simplemente no los incluimos en la suma. (Apéndice II) Así, la diferencia se reduce de los 811,938 votos populares que alegaban los pedracistas a 564,726 “votos populares”. Si a ello agregamos los ilegales juicios políticos contra tres gobernadores, que de hecho rompieron el orden constitucional en el país, y el uso indebido del ejército para tratar de presionar a las legislaturas de los estados, los yorkinos tenían muy buenos argumentos para apoyar la rebelión del gobernador Santa Anna, que no pertenecía a logia alguna pero estaba a favor de Guerrero porque temía a Gómez Pedraza. Sin embargo ¿por qué habría de tener a fin de cuentas éxito esta revuelta? Porque con los argumentos de la “notable minoría” y de los excesos ilegales del candidato Gómez Pedraza, se buscó neutralizar al ejército, único actor eficaz con que podría contar el adversario de Guerrero para contrarrestar revueltas en su contra. Estaban en juego, una contra otra, dos de las típicas formas de acción política del México decimonónico.

---

<sup>53</sup> .- Zavala, *Op. cit.*, t. 2, pp.80-81.

La revuelta contra Gómez Pedraza que inició Santa Anna en Perote y terminaron Zavala y Tornel en la Ciudad de México son dos golpes de mano no concertados pero que tienen éxito. Y tienen éxito porque ambas revueltas culminaron en la capital a unos pasos de Palacio Nacional y con combates callejeros. Pero también se explica su éxito porque tanto una como la otra se hicieron con el concurso de las milicias. De Veracruz había salido Santa Anna al frente de algunos cívicos. A la revuelta de La Acordada acudieron las milicias de la Ciudad de México y algunas del Estado de México. Si bien las dos revueltas tienen como origen inmediato los intentos de defenestración de gobernadores, en el fondo era una lucha por la supervivencia de los federalistas frente a los centralistas, su candidato y el instrumento principal de éste, el ejército. Militarmente la aventura de Santa Anna fue un fiasco pues se empantanó en el Sur. Su periplo de Veracruz a Oaxaca, vía Puebla, no pudo soliviantar los furores federalistas de la clase política oaxaqueña porque ésta se encontraba ensimismada en pleitos internos que parecen haber sido la constante durante toda la vida política del estado en el siglo XIX.<sup>54</sup> Sin embargo, sirvió de marco y pretexto para la revuelta en la capital y, a la vez, puso en alerta a los estados con autoridades federalistas y yorkinas, de los cuales estratégicamente el más importante era Michoacán. En la revuelta de La Acordada Zavala corrió con mejor suerte, porque él y los suyos excitaban a la rebelión a la plebe citadina: de nuevo la democracia baja y el uso del elemento popular como masa de maniobra, cuya inclinación levantisca en la Ciudad de México tenía, según parece, una bien establecida tradición desde los tiempos coloniales.<sup>55</sup>

Inútil resulta especular sobre las razones que llevaron a Gómez Pedraza a renunciar a su calidad de presidente electo y escurrirse disfrazado de la capital. Él, años después, invocó motivos morales y patrióticos; sus enemigos y no pocos de sus amigos le achacaron

---

<sup>54</sup> .- Carlos Román Cordourier Real, *Jefaturas políticas en Oaxaca, 1876-1888*, Tesis de Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000, pp. 18-56.

<sup>55</sup> .- Desde el siglo XVII las autoridades eclesiásticas de la Ciudad de México agitaban a las masas ciudadinas, echando mano a amenazas de suspender el culto, en sus enfrentamientos con las autoridades civiles. Véase Jonathan I. Israel, *Razas, Clases sociales y vida política en el México colonial, 1610-1670*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980, pp. 139-275.

pequeñez de espíritu e incluso cobardía.<sup>56</sup> Lo más probable es que, como buen militar, echara sus cuentas y concluyera que tenía los momios en contra: su ejército disperso por el país y la revuelta tocando a las puertas de Palacio, en tanto que las milicias de los estados vecinos a la capital respondían animadamente a la convocatoria yorkina. Lo importante aquí es resaltar las consecuencias. Menos comprendido en cuanto a sus resultados fue el motín popular que trajo consigo la revuelta y que llevó a la plebe de la capital a saquear durante dos días El Parián, centro del comercio español. El saqueo se dio en el vacío de poder que se presentó en el tránsito de una autoridad que se desmorona y otra que tarda en ocupar su lugar. Lo más importante del acontecimiento fue que alarmó a no pocos yorkinos que lo vieron, en el mejor de los casos, como una consecuencia no deseada de su movimiento y, en el peor, como resultado límite de la política antiespañola que habían llevado hasta entonces los más exaltados de entre sus filas. Por ello, muchos yorkinos habrían de coincidir poco después con sus adversarios en el Congreso en la necesidad de abolir las sociedades secretas, con lo cual, como ya se dijo, se le dio el golpe definitivo a cualquier posibilidad de institucionalizar un sistema de partidos en el siglo XIX.

Mucho más importante por ser la primera violencia ejercida a la Constitución, fue la forma en que la Cámara de Diputados solucionó la sucesión bajo el supuesto de la huida de Gómez Pedraza. La Constitución detallaba con claridad lo que debía de hacerse en caso de que, una vez realizada la elección, ninguno de los dos, presidente y vicepresidente, pudieran asumir temporal o definitivamente el cargo: designación por la Cámara de Diputados de un presidente interino para que supliera en el primer caso o llamara a elecciones en el segundo. Si sólo el presidente se veía impedido de entrar en funciones, lo hacía automáticamente el vicepresidente. Pero los constituyentes no habían imaginado un caso como el que se enfrentaba entonces. Si no habían previsto la renuncia de un presidente, menos aún la de un candidato electo. Sin embargo, como el artículo 101 exigía al presidente y vicepresidente estar presentes en el lugar de residencia de los supremos poderes de la federación para jurar sus cargos, la lógica constitucional exigía que la cámara baja calificara las elecciones, declarara electos presidente y vicepresidente respectivamente

---

<sup>56</sup> .- Para combatir estas especies, algunos años después Gómez Pedraza publicó en el exilio un manifiesto autojustificadorio. Véase *Manifiesto que Manuel Gómez Pedraza, ciudadano de la república de Méjico, dedica a sus compatriotas, ó sea una reseña de su vida publica*, Nueva Orleáns, Levy, 1831, 129 pp.



a Gómez Pedraza y Guerrero y, después, al constatar la ausencia de aquél, disponer que jurara y entrara en funciones el vicepresidente. Pero la cámara baja, dominada por los yorkinos, no quiso dejar la puerta abierta a un eventual regreso de Gómez Pedraza y acudió a un mecanismo no previsto en la Constitución: declarar “insubsistentes” los votos a favor de Gómez Pedraza y computar de nuevo los restantes para terminar declarando presidente electo a Vicente Guerrero y vicepresidente a Anastasio Bustamante.<sup>57</sup>

El breve gobierno de Guerrero fue un desastre. A la naturaleza anticonstitucional de su arribo a la presidencia se agregaba la enemistad de su vicepresidente. De nuevo se hacía evidente el defectuoso diseño del poder ejecutivo. Como al presidente, mestizo y antiguo insurgente, se le identificaba con lo más exaltado de los yorkinos, apenas resultó natural que Bustamante, criollo y antiguo realista, abrazara a la coalición pedracista para contar con apoyo político. Esta coalición pasaba ahora a llamarse los “hombres de bien”, designación que era todo un programa político en sí misma. La salida fue el plan de Jalapa que pronunció el ejército de reserva con el general Luis Quintanar a la cabeza. Este plan decía restaurador del orden federal y de la Constitución, lo primero para no soliviantar a los estados, lo segundo para abrir el camino al relevo de Guerrero. Éste salió a combatir a los insurrectos y dejó a José Ma. Bocanegra encargado del poder ejecutivo con aprobación del Congreso. Las adhesiones al plan en los estados se desgranaron, y Guerrero se vio obligado a huir al Sur, su zona de influencia, protestando que aceptaría la resolución última del Congreso. Pero éste no habría de llenar las expectativas de Guerrero, pues por decreto del 14 de enero de 1830 declaró justo el pronunciamiento y el plan de Jalapa.<sup>58</sup> En muy poco tiempo la situación se había tornado de delicada en absurda. Zavala la juzgó así:

...si la elección de Guerrero era nula por la revolución popular de la Acordada, la de Bustamante era doblemente nula, porque á ella debió igualmente su nombramiento para vice-presidente, y al grito militar de Jalapa la ocupación del puesto que en enero obtenía.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> .- Véase las actas de las sesiones del 6 y 9 de enero de 1829 en *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos de 1831 a 1835*, [edición facsimilar de la de 1878], Serie I, v. II, t. 4 de la *Enciclopedia parlamentaria de México*, Instituto de Investigaciones Legislativas- LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1997.

<sup>58</sup> .- El decreto decía: “Se declara justo el Plan de Jalapa del 4 de diciembre último, en cuanto es protector del sistema federal y de la soberanía de los Estados, cuyas autoridades destituidas por pronunciamientos parciales, contrarios al mismo Plan, serán repuestas en sus atribuciones.” Véase sesión del 13 de enero de 1830 en *Ibid.*

<sup>59</sup> .- Zavala, *Op. cit.*, t. 2, p. 193.

A la inconstitucionalidad del arribo de Guerrero se sumaba ahora la inconstitucionalidad del ascenso de Bustamante.

### ***La puesta en marcha de actores políticos tradicionales***

El primer gobierno de Anastasio Bustamante, que corre del 1° de enero de 1830 al 14 de agosto de 1832, fue la época en que se deslindaron definitivamente los campos políticos en el país, deslinde que habrá de caracterizar a las afiliaciones ideológicas y las militancias políticas posteriores prácticamente hasta la restauración de la República. Bustamante desechó de entrada la política de amalgama iniciada por Victoria, que llevaba a reinar sobre las fuerzas y corrientes de opinión política del país, y no a gobernar con ellas o contra ellas. Con propósitos de paz, orden y estabilidad —para lo cual se tomó como divisa el artículo cuarto del plan de Jalapa—<sup>60</sup> Bustamante designó un ministerio compacto, de choque, con tend una línea política dura tendiente a fortalecer al gobierno federal a costa de los estados, a disciplinar al Congreso y a liquidar la guerra civil acaudillada en el sur del país por Vicente Guerrero, quien finalmente no se sujetó, como lo había prometido, a la decisión del Congreso sobre su suerte como presidente de la República.<sup>61</sup> Visto a la distancia, este gobierno no está ideológicamente marcado en forma clara y definitiva. El tema político vigente que dividió entonces a la clase política sigue siendo el federalismo, pero lo que preocupaba al gobierno, más que la opción alternativa al centralismo, eran la naturaleza y alcances del federalismo frente al centro político del país. El problema político fundamental no se planteaba aún en la opción federalismo o centralismo, sino se

---

<sup>60</sup> .- El artículo ordenaba que la guarnición de Jalapa, donde se pronunció el plan, debía permanecer en la ciudad, “Sin mezclarse en ningún acto administrativo; pero conservando a toda costa el orden y la pública tranquilidad”. En un acto de prestidigitación interpretativa, se aplicó nacionalmente.

<sup>61</sup> .- El plan de Jalapa del 6 de noviembre de 1829 fue un planteamiento de militares que reaccionaban en contra de la anarquía personificada en el motín de La Acordada. Iba contra los yorkinos exaltados y la asunción del mando nacional por Vicente Guerrero. Fue el plan que le abrió las puertas de Palacio Nacional a Anastasio Bustamante. En su artículo cuarto, señalaba “Que permanecerá reunida la guarnición de esta capital hasta la llegada del ejército de reserva, sin mezclarse en ningún acto administrativo; pero conservando a toda costa el orden y la pública tranquilidad, y oponiéndose a la entrada de cualquier otra fuerza que se dirija a impedir el presente pronunciamiento”. *Planes en la nación mexicana, Libro Uno: 1808-1830*, México, Senado de la República- El Colegio de México, 1987, p. 228.

circunscribía a la pregunta ¿cómo lograr un gobierno nacional fuerte en el marco de la federación? La salida centralista vendrá después, pero por el momento incluso Bustamante es federalista, lo cual no le impide tratar de reducir la influencia de los federalistas más exaltados en los estados y el Congreso. Lo importante de este breve periodo de gobierno fue que la acción política que adoptaron el presidente y su gabinete, fue una acción política que va a dar lugar a muchos agravios. La línea de acción política implicaba decisiones que fueron vistas por buena parte de la clase política como atentatorias contra las libertades públicas, la inviolabilidad de los representantes populares o las formas de integración de poderes locales en los estados de acuerdo a sus propias constituciones.

La asunción del mando por Bustamante marcó la acentuación de dos tendencias. De un lado, se incrementó la polarización de la clase política, con el eje estados-gobierno federal como el más candente y con la cuestión constitucional de la sucesión convertida ya en un verdadero embrollo. De otro, la acción política del gobierno va a contribuir a definir los campos con la inclusión de corporaciones y actores políticos tradicionales. El encargado de esta línea de acción fue Lucas Alamán, ideólogo y operador político de primer orden de los hombres de bien, al asumir la secretaría del Despacho de Relaciones. Si Lorenzo de Zavala fue el primer y distinguido manipulador electoral, Alamán fue el primer secretario encargado de las relaciones interiores que ejerció su cargo a plenitud. Para las elecciones intermedias del año treinta, que renovaban toda la cámara baja y parte del Senado, el emprendedor ministro se propuso derrotar en toda la línea a la oposición yorkina. Para ello no sólo echó mano de las comandancias militares, como ya estaba al uso del día, sino que hizo participar a la Iglesia convirtiendo a algunos obispos y prelados connotados en agentes electorales e incluso en candidatos.<sup>62</sup> Así, de repente, las facciones dominantes en los estados yorkinos vieron alzarse en su contra a los miembros de una corporación tradicional, cuya ingerencia en cuestiones políticas y electorales de inmediato calificaron de ilegítima, antecedente para el anticlericalismo de los liberales posteriores, verdaderos herederos de los yorkinos. Que Alamán concluyera que tenía que actuar así resulta natural ya que sus

---

<sup>62</sup> .- En su peculiar estilo y de manera sintética, Mora apunta: “Don Lucas Alamán no se arredró, y fundado en el principio ciertísimo de que las revoluciones no se hacen con leyes, impulsó o dejó obrar a los poderosos agentes de su administración, el clero y la milicia [...] Los dos grandes agentes del hombre son el pensamiento que dispone y la acción que ejecuta; el clero se encargó de dirigir el primero y la milicia de reglar la segunda [...] al clero tocó señalar los que no pensaban bien y a la milicia, el perseguirlos.” Mora *Op. cit.*, pp. 303-304.

adversarios eran los expertos electorales y dueños de la democracia baja, y para contrarrestarlos el ministro del interior no dudó en usar tanto la amenaza del ejercicio de la fuerza por medio de las comandancias militares, como la disuasión espiritual de la Iglesia.

Pero no contento con ello, Alamán también se propuso intervenir en el régimen interior de los estados utilizando al Congreso para anular elecciones locales. Estas anulaciones son históricamente relevantes por dos motivos. Primero, porque ilustran cómo un defecto en la ingeniería constitucional puede ser aprovechado para reducir al contrario. Y segundo, mucho más importante, porque inauguraron una nueva época en la política mexicana: gobernar desapareciendo institucionalmente al adversario. Esta estrategia iniciada por un conservador será adoptada por la siguiente generación de liberales, que a partir de la restauración de la República harán un uso generoso de la desaparición de poderes.

Pero si en la cámara baja dominaban los yorkinos, ¿cómo hizo Alamán para lograr sus propósitos? La respuesta nos la da él mismo. A propósito de cómo logró que el Congreso aprobara el plan de Jalapa, afirma que aprovechó un defecto constitucional en el proceso de formación de las leyes: cuando, tras el primer rechazo de un acuerdo en la colegisladora, la cámara de origen insistía en la aprobación con los votos de las dos terceras partes de los legisladores presentes, este acuerdo era ley si la otra no lo rechazaba, de nuevo, pero ahora con las dos terceras partes de los votos. Nos dice:

De esta manera, estando a favor del plan de Jalapa mas de las dos terceras partes del senado, y no habiendo contra él igual proporción de diputados, el senado fue desarrollando por este medio todas las consecuencias que del mismo plan debían resultar. Así se declaró por el congreso, que el general Guerrero tenía imposibilidad para gobernar la república, y como con esta declaracion para nada se tocaba á los actos electorales, Bustamante quedó gobernando como vicepresidente, sin ninguna contradicción. En el desórden que había habido en las elecciones de los congresos y gobernadores de los Estados, era fácil encontrar motivos para anularlas, y así se hizo en todas las que convino. <sup>63</sup>

La andanada de Alamán se dirigió contra los estados yorkinos más poblados y con mayor número de representantes federales. A Veracruz, Estado de México, Michoacán y

---

<sup>63</sup> .- Alamán, *Op. cit.*, p. 850.

Jalisco se les anularon elecciones totales o parciales de las legislaturas locales; en el caso de Michoacán, además, se anuló el decreto que designaba gobernador a Tomás Salgado Albarrán, partidario de Vicente Guerrero.<sup>64</sup> Para neutralizar a la Cámara de Diputados, donde Alamán no las tenía todas consigo, hubo representaciones de generales, jefes y oficiales para presionar a la cámara a fin de que aprobara los acuerdos del Senado sobre desaparición de legislaturas estatales.<sup>65</sup> Pero a los estados no se les iba a doblegar únicamente con anulaciones de elecciones locales; esta vía tenía un límite, y la medida se aplicó sólo a los estados más decididamente federalistas. Otra forma de imponer la voluntad del gobierno a las entidades federativas fue activar, utilizando el artículo 4 del Plan de Jalapa, a otros actores tradicionales, los ayuntamientos y los pueblos para que pidieran sustitución de autoridades locales.<sup>66</sup>

Aquí vemos ya claramente perfilados dos elementos que violentan el *statu quo* constitucional en la República. De entrada el refrendo de la ilegitimidad en la sucesión. Si los yorkinos habían violado la Constitución ante la ausencia de Gómez Pedraza, y si los hombres de bien querían restaurar la legalidad, lo que procedía era calificar como legal la elección de Gómez Pedraza y llamarlo a asumir el cargo. No lo hicieron así porque los hombres de bien se habían sentido abandonados por él y probaron suerte con Bustamante para llevar adelante sus políticas. A una ilegitimidad se agregó otra, y en su momento les sería reclamada. Por esos días se inicia también el abuso de la garantía federal, pero no utilizando al Senado para procesar gobernadores como lo había hecho Gómez Pedraza, sino anulando elecciones de autoridades estatales con una inconstitucionalidad evidente pues la Constitución del 24 era omisa al respecto. En el capítulo de las facultades del Congreso no había disposición alguna que expresamente lo facultara para intervenir en los estados para restaurar un orden constitucional supuestamente violentado por maniobras electorales. Al

---

<sup>64</sup> .- Alamán, *Op. cit.*, nota 61 en p. 850. En la Cámara de Diputados, los decretos se discutieron y aprobaron para Jalisco en las sesiones del 9 de febrero, 2 y 29 de marzo; para Michoacán en las del 26 de febrero, 11 de marzo y 15 de abril; para el Estado de México en las del 1º, 4, 18 y 13 de marzo y el 7 de octubre; y Veracruz el 20 de febrero y el 6 de marzo, todas del año de 1830. Juan Antonio Mateos, *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos de 1828 a 1831*, [edición facsimilar de la de 1854], Fernando Zertuche *et. al.* (recopiladores), Serie I, Volumen II, tomo 4 de la *Enciclopedia parlamentaria de México*, Instituto de Investigaciones Legislativas- LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1997.

<sup>65</sup> .-Sesión de la Cámara de Diputados del 4 de marzo de 1830 en *Ibid.*

<sup>66</sup> .- Josefina Z. Vázquez "Introducción" en *Planes en la nación mexicana, Libro Dos: 1831-1834*, México, Senado de la República- El Colegio de México, 1987, p 11.

contrario, los artículos 49 y 50 fracción XXX prohibían al Congreso emitir leyes y decretos para intervenir en la administración interior de los estados. En cambio, sí estaba facultado para interpretar y resolver dudas sobre las disposiciones constitucionales. Por ello la salida a las propuestas del ministro Alamán fue una interpretación forzada de los artículos 158 y 164. El primero establecía que las legislaturas estatales serían electas popularmente, y el segundo artículo señalaba que el Congreso general podía emitir leyes y decretos para hacer efectiva la responsabilidad de los que quebrantasen la Constitución. Y decimos que fue una interpretación forzada porque una cosa era hacer efectivas las responsabilidades por un quebranto constitucional y otra muy diferente anular elecciones estatales.

La ofensiva política de Alamán tuvo consecuencias en varios frentes. Ante todo resultaba obvio que se violaba la Constitución al agredir a los estados y desaparecer legislaturas. Para los federalistas convencidos, la Constitución del 24 no se había compuesto para alterar el orden federal, sino para hacer que lo respetara el gobierno nacional. Además, la ofensiva política de Alamán era tan abrumadora que para algunos cancelaba a las elecciones como vía legítima de acción política. La desaparición de legislaturas implicaba para los contemporáneos una doble vulneración constitucional: a los derechos políticos y a la forma de integración de los poderes públicos. Si hasta el año treinta los yorkinos acusaron una división entre exaltados proclives a la democracia baja y moderados que buscaban en la Constitución la forma de encaminar la vida política, la ofensiva de Alamán llevó a no pocos de estos últimos a coincidir en los exaltados, y postular que la única salida que quedaba era la revuelta.

Alamán no fue el único que recurrió a actores políticos tradicionales. El tema del día era la inconstitucionalidad del gobierno de Bustamante. Ante un nuevo pronunciamiento de la inevitable guarnición de Veracruz a principios de 1832, que planteaba la necesidad de regresar al país a la vía de la constitucionalidad, el secretario de Guerra José Antonio Facio envió agentes a varios estados para promover actas de adhesión al gobierno entre pueblos y ayuntamientos.<sup>67</sup> En el capítulo siguiente regresaremos a este tema; por lo pronto baste señalar que la ruta seguida nos indica que la búsqueda de apoyo

---

<sup>67</sup> .- *Ibid.*, p. 12.

estaba regida por un razonamiento primero militar y después político: se trataba de los estados de México, Jalisco, Oaxaca y Michoacán, casi el mismo camino que había seguido Santa Anna en su revuelta anterior. Militarmente se buscaba evitar un movimiento envolvente sobre la Ciudad de México en caso de que prosperara la revuelta veracruzana. Políticamente, al igual que su colega Alamán, el secretario de Guerra recurría a actores tradicionales que no veían con buenos ojos las instancias estatales en donde predominaban los yorkinos, a fin de aislar a estos últimos en las capitales de los estados. La Iglesia no dejó de colaborar en el esfuerzo ya que el Cabildo de la Catedral Metropolitana y el obispo de Puebla enviaron circulares a los curas de sus diócesis instándolos a no apoyar la revuelta y a mantener la paz. Los adversarios de Bustamante poco tardaron en denunciar la nueva intromisión de la Iglesia en cuestiones políticas. Pero aún así, la Iglesia, a diferencia de lo que ya ocurría con el ejército, no constituía un frente común, pues a pesar de las exhortaciones y amenazas no faltaron clérigos que se involucraron en la revuelta, sobre todo en Oaxaca.<sup>68</sup>

Bustamante fue el primer presidente que logró unificar a la mayor parte del ejército en su favor. Sus antecedentes militares en el ejército realista le otorgaban cierta preeminencia dentro de las fuerzas armadas permanentes, lo cual el secretario de Guerra Facio se encargó de afirmar mediante purgas y despidos de oficiales que habían ascendido por méritos insurgentes. Gran énfasis se hizo también en la instrucción militar.<sup>69</sup> Sin embargo, todo ello no evitó que el pronunciamiento de la guarnición de Veracruz, que finalmente encabezó de nuevo Santa Anna, tuviera éxito a la larga. La política de paz, orden y estabilidad había dividido al país de manera profunda, y el transcurso del primer semestre del año 32 los estados federalistas se reagruparon. El 10 de julio, en un desafío de extremo legitimismo constitucional, la legislatura de Zacatecas expidió un decreto que reconocía como únicas elecciones válidas las de 1828 y llamaba a Manuel Gómez Pedraza a asumir la presidencia. Pronto le siguieron Jalisco, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tabasco y Durango. Así, la cuestión militar quedaba ya claramente planteada: con Bustamante el ejército permanente, con los estados rebeldes, las milicias. La derrota de la coalición de estados en la batalla de Gallinero el 18 de septiembre aconteció al tiempo que Gómez

---

<sup>68</sup> .- *Ibid.*, p. 13.

Pedraza llegaba al país y empezaba a actuar como presidente. Para diciembre, Bustamante había decidido aceptar negociaciones a pesar de que su ejército no estaba derrotado. Fueron los altos mandos del ejército los que se propusieron poner fin a la presidencia de Bustamante y preparar el ascenso de Santa Anna al poder.<sup>70</sup> El resultado final: el convenio de Zavaleta del 23 de diciembre de 1832, según el cual se reconocía a Gómez Pedraza como presidente desde 1829. Este convenio fue un empate técnico entre los principales actores políticos en juego. Ejército y clases políticas estatales no ganaban ni perdían; se restablecía el equilibrio mediante una fórmula novedosa, tratando de aprovechar la presidencia y la vicepresidencia: Santa Anna sería presidente, pero se encargaría de cuidar del ejército; Valentín Gómez Farías sería el vicepresidente, y representaría a las clases políticas estatales federalistas. A ojos de los principales actores políticos involucrados, Zavaleta era una buena transacción no sólo porque evitaba derramar más sangre, sino porque ejército y Federación permanecían intactos. Si bien con ello se restauraba la legalidad constitucional violentada en 1829, por otro lado se incurría de nuevo en otra violación constitucional al acordar nuevas elecciones estatales y nacionales. Estas acababan de celebrarse, y de acuerdo con ellas había resultado triunfador para la primera magistratura el general Nicolás Bravo.

### *¿La revolución olvidada?*

La historiografía tradicional ha visto a los años 33 y 34 como el prelude de la revolución de Ayutla y la reforma social. Según esa historiografía estos años aparecen como una suerte de ensayo general con vestuario de lo que va a acontecer en la segunda mitad del decenio de los cincuenta. Esta interpretación del periodo, centrada fundamentalmente en el análisis de las ideas, ha llevado a la exaltación de la administración de Valentín Gómez Farías y del Congreso electo en el año de 1833, pero ha diluido la esencia misma de la acción y posiciones de los actores en aquellos momentos. El gobierno de Bustamante fue el último intento de dominar y desplazar a las facciones

---

<sup>69</sup> .- Kahle *Op. cit.*, pp. 199-200.

<sup>70</sup> .- Sordo Cedeño desentrañó puntualmente la naturaleza pretoriana del arreglo, razón por la cual llama al convenio de Zavaleta “arreglo de espadones”. Sordo Cedeño, *Op. cit.*, p. 19.



federalistas en los estados respetando el régimen federal. Para ello contó con un ejército unido y con el apoyo del alto clero al cual introdujo en cuestiones políticas y electorales. El pronunciamiento de Santa Anna, el regreso de Gómez Pedraza y la alianza de los federalistas con el imparcial Gómez Farías, marcan a su vez una realinación de fuerzas en la política mexicana de entonces.

Entre los grupos en juego, dos actores van a ser los fundamentales para propiciar la integración de una solución política entre el ejército y los estados dominados por los federalistas. Entre estos últimos destacaba Francisco García, gobernador de Zactatecas, estado con una milicia propia cercana a los 20,000 hombres. ¿Quién juega aquí el papel más importante? Sin duda alguna el ejército, pues los convenios de la Hacienda de Zavaleta (25 de diciembre de 1832) se dieron después de que las milicias estatales habían sido derrotadas en un par de batallas. Así el ejército acordó con las milicias estatales, acuerdo pretoriano después de todo, el regreso de Gómez Pedraza para tener una elecciones y acuerdan también la integración de una fórmula a la presidencia y vicepresidencia en que ejército y estados estén representados. Para el ejército, Santa Anna resultaba aceptable porque tenía los mismos antecedentes militares que Bustamante, pero además era el héroe de Tampico; no pertenecía a ninguna de las banderías que dividían en ese momento a la clase política civil, pero tampoco estaba enemistado con ellas. Valentín Gómez Farías resultó ser el político con proyección nacional de los zacatecanos y de los estados federalistas. Sólo una coalición de esta naturaleza podía hacer que tuviera éxito el convenio de Zavaleta, que desconocía las elecciones del año 32, que habían dado como triunfador para la presidencia de la República al antiguo escocés Nicolás Bravo y que conducían a la eventual integración de un Congreso proclive a limitar las autonomías estatales. Las nuevas elecciones derivadas del convenio de Zavaleta tuvieron así dos vertientes. La primera, la presidencial, que produce la fórmula perfecta para tratar de sacar adelante la situación con Santa Anna como presidente y Gómez Farías como vicepresidente. Bien vistas las cosas, fue una solución cuasi monárquica con un Santa Anna que reina y equilibra y un Gómez Farías que gobierna. De entrada, esta solución parecía más prometedora que la paralizante política de amalgama de Victoria. La segunda vertiente, la electoral, fue la que introdujo el elemento que al final destruiría el acuerdo entre el poder ejecutivo y los

estados. Las elecciones de representantes, al no depender de las legislaturas estatales como la presidencial, produjeron un Congreso de exaltados que se propuso alterar la correlación de fuerzas. Así, Santa Anna y el ejército iban a quedar frente a un Congreso que representaba el propósito de los federalistas atrincherados en los estados que querían un cambio en las reglas del juego político a su favor.

En la historiografía tradicional Gómez Farías y los suyos aparecen como puente entre los liberales ilustrados y los liberales democráticos; así lo afirma Reyes Heróles.<sup>71</sup> Pareciera, en efecto, haber un hilo de continuidad entre los dos periodos, 1833-34 y 1854-57. Pero no es así porque al grupo de Gómez Farías y al Congreso general les falta, y se hace notar, un propósito que vaya más allá de los condicionantes de la política del momento. Entre ellos no aparece la idea de reformar a la sociedad, como sí se destaca en la generación que compone las Leyes de Reforma del 55-56. En el Congreso del 57 los constituyentes van a ser muy claros: las Leyes de Reforma buscaban la Reforma Social, así con mayúsculas. En los treinta es pura política, confrontación de actores y propósito de dominar al adversario desde la ley. El aparente radicalismo de Gómez Farías y los suyos es táctico y defensivo, no estratégico y revolucionario. Las medidas aparentemente más radicales las empuja el Congreso sin iniciativa previa del poder ejecutivo.

Mora le atribuyó un programa con ribetes radicales a Gómez Farías.<sup>72</sup> Sin embargo, en el discurso ante el Congreso, con motivo de la inauguración de su gobierno como vicepresidente en funciones, Gómez Farías destacó sólo cinco puntos sobre los cuales pidió legislar a la representación nacional, a saber: hacienda pública, educación primaria, administración de justicia, colonización y la integridad del territorio nacional.<sup>73</sup> Como programa político no parece novedoso ni radical. Es más, Gómez Farías anduvo con

<sup>71</sup> .- Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*, t. II, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, p. 195.

<sup>72</sup> .- Según Mora, la administración de Gómez Farías abrazaba los siguientes principios: 1) libertad absoluta de opinión; 2) abolición de los privilegios del clero y la milicia; 3) supresión de la órdenes monásticas; 4) supresión de las leyes que daban al clero conocimiento de negocios civiles; 5) arreglo de la deuda pública; 6) fomentar la circulación de la propiedad; 7) destrucción del monopolio del clero sobre la educación; 8) abolición de la pena capital para delitos políticos, y 9) garantizar la integridad del territorio nacional. Mora, *Op. cit.*, pp 365-366.

<sup>73</sup> .- *Los presidente de México ante la nación, informes, manifiestos y documentos de 1821 a 1966*, México, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión, 1966, t.I, p. 158.

cuidado, pues al referirse al ejército tocó el problema de fondo, la naturaleza eminentemente política, y no ideológica, del momento. Dice:

Los que ven con dolor frustrados sus designios, los que quieren paz si ellos mandan, y provocan la discordia si no ocupan los puestos, los que temen que el Gobierno les haga sentir el peso de las leyes si no desisten de sus maquinaciones; los que esperan que las resoluciones del Congreso sean generalmente bien recibidas por el prestigio de sus miembros, han difundido con malicia la falsa especie que se intenta destruir el Ejército; pero este recurso de los enemigos del reposo público, de los amigos de la tiranía, no surtirá los efectos que desean. La sensatez de los jefes y oficiales, el buen sentido de los soldados, y la atención particular que han merecido todo al Gobierno, y que les seguirá prestando éste, hará vana esta tentativa.<sup>74</sup>

Por ello y bajo esta luz, la “reforma” de Gómez Farías aparece no como un intento de eliminar cuerpos tradicionales y coloniales con fines de reforma social como afirma la tradición historiográfica, sino más bien tener una serie de medidas legislativas motivadas por el deseo de desmovilizar política y electoralmente pero sin afectar a fondo, a dos actores poderosos con el propósito de salvaguardar las autonomías estatales. Todas las medidas que discutió y aprobó el Congreso en el año 33 y parte del 34 iban con ese objetivo. En estos años a nadie se le ocurría todavía la idea de reformar a fondo la sociedad. El centro del conflicto versaba sobre qué tan amplios o estrechos debían de ser los límites a los estados frente al gobierno federal, conflicto que sin proponérselo los legisladores muy pronto habría de convertirse en un debate sobre el régimen, la forma de gobierno.

El Congreso de los años 33 y 34 es, pues, un congreso peculiar. El primer rasgo que lo caracterizó fue que quedó conformado al igual que el ejecutivo, por unas elecciones evidentemente inconstitucionales. La segunda característica fue su composición, pues quedó integrado, según testimonios de la época, por políticos nuevos y radicales.<sup>75</sup> No fue un cuerpo que reflejara la composición de fuerzas políticas de momento. Mora explica que ello se debió a que el partido de los hombres de bien quedó desplazado y los moderados se inhibieron de participar por la abrupta intervención de Santa Anna cuando ellos propiciaban una transición pacífica y electoral a favor del general Luis Mier y Terán para la presidencia

---

<sup>74</sup> .- *Ibidem*.

<sup>75</sup> .- Sobre la integración de este Congreso, Mora destaca: “La nueva elección en lo general era toda del partido vencedor; la menor parte consistía en hombres notables por sus virtudes y talentos, y la mayor, como sucede siempre, era vulgo, compuesto de hombres ardientes, atolondrados y de poca delicadeza en ciertas líneas...” Mora, *Op. cit.*, p. 356.

de la República.<sup>76</sup> En consecuencia, las maquinarias estatales se movieron y enviaron al Congreso a individuos que hacían sus primeras armas políticas en las legislaturas y la administración locales. La tercera nota que distinguió a este Congreso fue la ausencia de un control efectivo de parte del vicepresidente en funciones sobre los legisladores. Para empezar, Gómez Farías entró a ejercer la presidencia cuatro veces por ausencias repetidas de Santa Anna, para hacer un total de diez meses en el puesto, en su mayor parte concentrados entre julio de 1833 y abril de 1834. Al leer las actas de sesiones públicas de la Cámara de Diputados resulta evidente que privaba una gran espontaneidad en iniciativas de leyes y decretos que hacían los diputados. En esa lectura no pudimos identificar una sola iniciativa proveniente del poder ejecutivo, aunque sí muchas de las legislaturas de los estados, lo cual pone de manifiesto el carácter eminentemente federalista de esa cámara. Aquí coincidimos con Sordo Cedeño que identifica, por inferencia, como un rasgo peculiar de la acción política de los legisladores más experimentados en este Congreso echar mano de las legislaturas de sus estados para presentar, oblicuamente, iniciativas de ley.<sup>77</sup>

Un análisis de todo lo que se discutió en la cámara baja apoya a la conclusión que sostiene que los diputados no se proponían reformar la sociedad, sino debilitar a los dos pilares de los adversarios, el clero y el ejército, y fortalecer a las facciones civiles de la clase política de los estados de las cuales ellos provienen. Si el objetivo hubiera sido eliminar corporaciones de ascendencia colonial, habrían reglamentado también el régimen de los ayuntamientos o establecido una reforma de la tenencia de la tierra para cambiar la naturaleza de las relaciones sociales en comunidades y pueblos. Pero hasta allá no llegaron los legisladores federales del 33 y 34. Aún más, no pocas veces sus medidas resultaban contradictorias. Ello se ve claramente en las disposiciones que aprobaron respecto a la Iglesia. Fuera del tema de la disposición de los bienes de los fondos piadosos de Filipinas y las Californias, que de hecho se heredaba desde la expulsión de los jesuitas en 1776, en lo

---

<sup>76</sup> .- Mora, *Ibid.*, pp. 337-344.

<sup>77</sup> .- El motivo que ahora da lugar a esta reflexión se produce a mediados de mayo del 33 cuando la cámara baja recibe una exitativa de la legislatura del Estado de México, sobre la cual el diputado Lorenzo de Zavala tenía gran ascendencia, en el sentido de que debía de considerar el acuerdo del Senado sobre el Patronato, cuando este tema era reservado y de acuerdo con el reglamento se tenía que considerar en sesión secreta. Sordo Cedeño infiere de aquí que muchos de los asuntos del Congreso se cocinaban fuera de él, y no precisamente en la sede del poder ejecutivo. Reynaldo Sordo Cedeño, *El congreso en la primera república centralista*, México, El Colegio de México- Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1993, pp. 27-28.

demás hubo dos corrientes de opinión. Una apuntaba al refrendo de la ascendencia del Estado sobre la Iglesia y se concretó en la discusión y aprobación de una ley sobre el ejercicio del Patronato, que finalmente no fue sancionada por Santa Anna.<sup>78</sup> Y otra que se orientaba más bien a establecer la separación de Iglesia y Estado, en la que se inscribieron la abolición del fuero eclesiástico, la prohibición de la coacción civil para el cumplimiento de los votos monásticos y diversas disposiciones para evitar el uso del púlpito con fines políticos.<sup>79</sup>

Que el Congreso no respondía a los propósitos del gobierno resulta evidente a raíz de los pronunciamientos de Ignacio Escalada, Mariano ta y Durán. Con este motivo los legisladores se empeñaron en reorganizar al ejército a partir de octubre de 1833.<sup>80</sup> En noviembre el diputado Alvarez pedía, y se aprobaba, se diera preferencia a las diversas propuestas presentadas sobre reorganización del ejército, a la vez que se rechazaba la propuesta del gobierno de colaborar en la redacción de esta ley a cambio de renunciar a su derecho posterior a hacer observaciones. En diciembre se aprobaba la reducción del ejército a seis batallones encuadrados en dos regimientos, además de una brigada de artillería a caballo. En sesión del 4 de enero de 1834 pasaban los artículos que establecían como función única de la tropa permanente en tiempos de paz la de vigilar fronteras y litorales; otros puntos sólo con autorización del Congreso siempre y cuando la milicia cívica de los estados no fuera suficiente para ello; también se aprobó el artículo que disponía que serían las legislaturas de los estados las que determinasen modo y forma para llenar su contingente

<sup>78</sup> .- Sordo Cedeño, *Op. cit.*, pp. 27-29.

<sup>79</sup> .- Sobre los bienes de los fondos piadosos de Filipinas y California véanse las sesiones de la cámara baja del 15 de abril, 4, 6, 8 y 9 de mayo y 11 de noviembre; sobre secularización de las misiones de Alta y Baja California, las del 27 y 28 de junio; sobre circular a gobernadores para que vigilen que el clero no participe en política, la del 4 de noviembre; sobre decreto del ejecutivo derogando leyes civiles que contemplaban coacción para el cumplimiento de votos monásticos, la del 7 de noviembre, todas del año de 1833. Juan Antonio Mateos, *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos de 1831 a 1835*, [edición facsimilar de la de 1854], Fernando Zertuche *et. al.* (recopiladores), Serie I, Volumen II, tomo 5 de la *Enciclopedia parlamentaria de México*, Instituto de Investigaciones Legislativas- LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1997.

<sup>80</sup> .- Véanse las sesiones que se anuncian en el texto en Juan Antonio Mateos, para el ejército véase las sesiones del 6, 9, 24 y 27 de Abril, 16 Mayo, 17 y 18 de Junio, 14 de Julio, 17, 18 y 26 de Octubre, 13, 15 y 18 de Noviembre, 3 y 8 de Diciembre de 1833, así como las del 2 y 11 de Enero, 7 de Febrero, 15 de Mayo y 21 y 28 de Enero de 1834. Para debates sobre cuestiones de milicia, véase las sesiones del 2, 6, 12, 13 y 16 de Abril, 26 de Octubre, 16 de Noviembre y 3 de Diciembre de 1833. Sobre temas relacionados con la Iglesia, véase las sesiones del 15 y 24 de Abril, 3, 4, 16, y 17 de Mayo, 26 de Junio, 4, 7, y 11 de Noviembre de 1833.

en el ejército. El 7 se aprobaban dos artículos cruciales: el que daba preferencia a las milicias en el servicio de guarnición de los estados y el que extinguía las comandancias militares generales y particulares. Respecto al ejército hubo incluso la clara intención de reducir el número de sus efectivos a 6,000 y depurar los cuadros de jefes y oficiales mediante una purga en sus filas estableciendo draconianas leyes de indulto que proponían el exilio perpetuo, como se aplicó a Escalada, o discutiendo una ley que prohibía al gobierno tratar directamente con jefes y oficiales que se sublevaran. Los legisladores no se propusieron reemplazar al ejército con las milicias nacionales, pero sí acotarlo drásticamente con ellas. Previamente, el 16 de noviembre de 1833, se había aprobado una ley de dos artículos que disponía que en el término perentorio de cuatro meses los estados deberían organizar sus respectivas milicias. Entre diciembre del 33 y enero del 34, todo lo anterior se complementó con una ley que autorizaba a los estados a formar coaliciones para combatir asonadas y defender a las instituciones federales. El único requisito: que los estados informaran al Congreso para comprobar que los documentos que las concertaban no fueran opuestos a la Constitución. Hacia la segunda mitad de enero la cámara baja recibía los planes de coaliciones de Michoacán, Puebla y Nuevo León.

El Congreso cargó la mayor parte de sus medidas en el ejército, al cual se veía en aquellos momentos como la amenaza más seria para el federalismo. El Congreso tomó pocas y exiguas medidas efectivas contra de la Iglesia. Sin embargo, el grueso de ellas las llevó a cabo el vicepresidente en virtud de una autorización que recibió de parte del cuerpo legislativo para arreglar la educación pública. De hecho, esta fue la gran reforma de don Valentín, que en el fondo era más educador que político, y la gran afrenta sentida por la Iglesia. Alamán, a quien no se le escapaban los matices que hacen la diferencia, apuntó:

El gran golpe dirigido contra la religión, fue la exclusión completa del clero de la enseñanza pública, habiéndose establecido una dirección de ésta, y los reglamentos en que fijó el orden de los estudios, quedando suprimida la Universidad, y sujetos a nuevo plan todos los colegios y aun hasta cierto punto los seminarios conciliares.<sup>81</sup>

---

Para cuestiones relacionadas a coaliciones de Estados, véase las sesiones del 26 de Abril, 3 de Diciembre de 1833, así como también las del 7 y 24 de Enero de 1834. Juan A. Mateos, *Op cit.*, pp. 273-514 y 104.

<sup>81</sup> .- Alamán, *Op. cit.*, pp. 862-863.

Quizá al Congreso le faltaron luces y le sobraron entusiasmos facciosos, pero por lo que hemos visto hasta aquí, las disposiciones que tomó no justifican la fama de radicalismo que posteriormente se le atribuyó. Después de todo los legisladores no hacía otra cosa que responder con la misma moneda a la política iniciada por Alamán en el gobierno anterior. Dos piezas de legislación, sin embargo, contribuirían de manera decisiva para un nuevo giro en la situación política. De un lado la Ley del Caso, segundo ejemplo de ley privativa después del decreto de exilio de Iturbide, vino a plantear una confrontación política de la cual la única salida para el partido afectado fue la subversión. Según Bocanegra, ministro del gabinete entonces, Santa Anna ordenó la publicación de la ley en una de sus intermitentes estancias en la presidencia porque, citando las palabras del presidente,

Ya se sabe que el señor el vicepresidente está conforme con el proyecto; y por lo mismo contrariarlo daría funestos resultados. Publíquese, por tanto la ley; porque como ya se ha considerado y fundado en el seno mismo del gabinete, no hay otro arbitrio; y el tiempo producirá el desengaño.<sup>82</sup>

Las motivaciones de Santa Anna iban más allá de las intenciones de Gómez Farías. La ley era una reacción a las rebeliones de Escalada (religión y fueros) y de Arista (plan de Huejotzingo) quien proponía a Santa Anna asumiese el mando supremo y suprimiera el Congreso. Por lo pronto no convenía alterar el precario equilibrio político entre ejército por un lado y Congreso y estados por otro. Santa Anna jugó a que el tiempo cambiara la correlación de fuerzas para poder actuar.

La oportunidad se presentó con los efectos que produjeron la ley sobre coaliciones estatales y la actitud que al respecto iban tomando los estados más federalistas: muchos moderados llegaron a concluir que lo que estaba en peligro no era el federalismo, sino la integridad nacional, pues a sus ojos el país corría nuevamente el riesgo de la disgregación. Ya para entonces Santa Anna, apercibido de los aires de Fronda, decidió abandonar su pasividad y clausurar el Congreso para convocar la elección de uno nuevo, de corte distinto, que so pretexto de reformar una Constitución defectuosa, establecería el régimen unitario o centralista. En cierta forma el centralismo sería otra variante de la política de amalgama, aunque ahora no a nivel del gobierno nacional, pues si se examinan con cuidado las Siete

---

<sup>82</sup> .- Bocanegra, *Op. cit.* t. II, pp. 446-447.

Leyes, como se hizo en capítulo precedente, resulta que las clases políticas locales permanecen intocadas aunque consignadas a sus estados (ahora departamentos) en las juntas departamentales. Lo que impulsó, a fin de cuentas, al primer centralismo fue la idea subyacente de que variando la forma de gobierno se eliminaba la amenaza de disgregación y se daba un nuevo cauce a la lucha política. De hecho lo único que se logró fue un *impasse* temporal entre centro y periferia. Faltaba aún mucho tiempo y vicisitudes para que una nueva generación política se diera cuenta que la solución a la polarización política residía no en las reglas formales sino en las informales, no en modificar el régimen sino en establecer un sistema político.



## Capítulo V

### Actores, acción política y tránsito al sistema político en el siglo XIX

"La posición era difícil [en 1834] y debía terminar necesariamente en una de dos cosas, o en la ruina de la Federación por las clases privilegiadas o en la destrucción de estas clases por las fuerzas triunfantes de la Federación. De todos modos, la Constitución debía acabar por desplomarse, en razón de que las fuerzas destinadas a sostenerse, lejos de conspirar el efecto tiraban en direcciones contrarias o se hallaban en diametral posición": José Ma. Luis Mora, "Revista Política" *Obras. Política*, t. 2, p. 394.

En el capítulo precedente perfilamos a los principales actores políticos del México de la primera parte del siglo XIX y analizamos sus posturas y movimientos en el nivel nacional hasta el momento previo de la instauración del centralismo. Convinimos que los principales actores en la primera mitad del siglo XIX mexicano eran la clase política civil, el ejército, la Iglesia, y los pueblos que se expresaban a través de los ayuntamientos. Al determinar los perfiles de esos actores, sostuvimos que la clase política civil estaba integrada por personas formadas en las ideas de la Ilustración —muchos de ellos abogados— que se dedicó a experimentar con diversas variantes de régimen político en la creencia que una vez determinada la forma de gobierno se solucionarían los problemas del país. Desde la primera generación, la clase política civil caería en el polo moderno del eje tradición–modernidad, muy en boga este último entre los historiadores desde que Francisco Xavier Guerra estudiara la crisis de 1808 para explicar las independencias iberoamericanas. De acuerdo con esa misma línea de pensamiento, el ejército, la Iglesia y los pueblos se ubicarían en el polo tradicional en la medida que los dos primeros eran corporaciones, y los pueblos, un actor político colectivo moldeado en base a una legislación colonial que respetó y fomentó los usos y costumbres (buena policía) tradicionales de las repúblicas de indios.

Sin embargo, al contemplar a la clase política bajo otros ángulos vimos que ésta no estaba claramente deslindada de los mandos del ejército. Como institución, el primer

ejército mexicano fue un producto colonial tardío. En efecto, nació en plena época de las reformas borbónicas ante la amenaza que representaba Inglaterra a raíz de la toma de La Habana. En buena medida, debido a las penurias hacendarias, buena parte de este ejército tuvo un origen miliciano. Otra parte estuvo conformado por los oficiales y contingentes de origen español que llegaron para reforzar la lucha contra los insurgentes. A raíz del Plan de Iguala, pacto entre dos formaciones armadas que consumaron la independencia, el primer ejército mexicano quedó legitimado como actor político principal.<sup>1</sup> Sus mandos eran una mezcla de oficiales y jefes criollos y españoles, realistas e insurgentes, de meteóricas carreras militares de corte empírico la mayor parte de ellas. Los mandos del ejército, al igual que los puestos en la burocracia que paulatinamente dejaba de ser colonial para hacerse republicana, van a ser objeto de disputa. La primera brecha fundamental en el escenario del nuevo país fue de criollos contra españoles por la ascendencia de éstos últimos tanto en la burocracia como en las fuerzas armadas. La agitación en torno a la expulsión de los españoles, hay que recordarlo, iba no sólo en contra de los que detentaban la riqueza agrícola y comercial, sino también en contra de los europeos con puestos en la administración pública y en los mandos del ejército.

Tanto la historiografía tradicional como la revisionista coinciden en ubicar al ejército, dentro del continuo tradición-modernidad, en el polo de la tradición. Sin embargo, esta resulta una geometría política muy estrecha que deja fuera muchos elementos para una interpretación del papel político del primer ejército mexicano. En su momento el ejército trigarante apoyó la solución imperial de Agustín I en parte porque era continuación de la lógica constitucional gaditana, en parte porque resultaba natural que los mandos del ejército se inclinaran por un régimen centralizado. Ciertamente, con la Constitución de 1824 los mandos del ejército abrazaron la causa republicana. Pero tan moderna era la solución monárquica constitucional como la republicana. Dentro del esquema republicano, sin embargo, vamos a

---

<sup>1</sup> .- Se ha insinuado frecuentemente que el Plan de Iguala se ubica en el pactismo tradicional en donde la sociedad política, la sociedad perfecta, en rebelión arranca a su monarca una serie de concesiones. Visto aisladamente es posible sostener esa interpretación en la medida que el Plan postulaba una solución monárquica, de ser posible dentro de la línea de los Borbones pero en un reino independiente, en base en un convenio de paz entre dos fuerzas armadas que se postulaban como representantes del sentir “nacional”. Sin embargo, las modificaciones introducidas por los Tratados de Córdoba, y sobre todo cuando la solución monárquica extranjera ya no es posible, presentan al Plan fuera de la tradición del pactismo y lo colocan dentro de los documentos fundacionales “modernos” del Estado mexicano.

encontrar un ejército que al asumirse como garante de la independencia nacional, se inclina por formas de gobierno que eviten la dispersión y alienten la unidad política. Ello lo va a colocar en contra de las clases políticas civiles de los estados federados. Si algo distingue a los mandos del primer ejército en esta época es su posición crítica ante el federalismo, forma de gobierno que prefiere gran parte de la clase política civil, cuyas fuentes de poder se ubican en el nivel regional y no en la cúspide de la Federación. Por ello, el conflicto verdadero y más importante de la primera mitad del siglo XIX se dio en torno a la forma de gobierno, pero no en el eje tradición-modernidad, sino el eje federal y entre dos actores modernos, el ejército y la clase política provincial representada en el Congreso General. En este enfrentamiento, los mandos militares invocarán la necesidad de unidad nacional jerarquizada institucionalmente para garantizar la independencia del país, en tanto que sucesivos congresos de corte federalista se habrán de parapetar en la teoría de la soberanía nacional. El fugaz imperio de Agustín I, los avatares de la primera República, la República centralista, la dictadura de Santa Anna, la restauración de la República federal tras la Revolución de Ayutla y su resultado, la Constitución de 1857, así como el regreso de la solución monárquica con príncipe extranjero son expresiones institucionales para intentar darle solución a este conflicto primordial de la primera parte del ochocientos mexicano. Pero ¿qué papel juegan, cómo se acomodan, los otros dos actores políticos, estos sí tradicionales, en este prolongado conflicto sobre las formas de gobierno?

### ***Los actores políticos y sus formas de acción política***

La pregunta es por demás pertinente, pues no plantearla nos regresaría de nuevo a las camisas de fuerza de los razonamientos que se expresan en las dualidades partido del progreso y partido del retroceso (J. M. Luis Mora), liberales y conservadores (historiografía tradicional) o tradicionalistas y modernos (historiografía revisionista). Quizá la forma más adecuada para intentar una respuesta es simplificar el planteamiento: si hay, y ello es evidente, actores políticos claros en la época que nos ocupa, éstos debieron desarrollar formas de acción política, alguna de ellas como típica para la naturaleza del actor que la emprende. La primera parte del siglo XIX en México no es una época en que la política esté

ausente ni que esa ausencia sea llenada por la revuelta y el pronunciamiento. Al contrario, estas peculiares formas de acción política estaban inscritas en un contexto político. Se ponían en práctica para algo.

Para tratar de construir una definición operativa de acción política, revisamos manuales y compendios de teorías políticas contemporáneas, esas que en algún momento llegaron a llamarse teorías políticas empíricas. Para sorpresa, el concepto no aparece en ninguna parte. Ni en las relativas al desarrollo político, ni en las parciales que se elaboraron sobre el concepto sociológico de elites, ni mucho menos las más recientes que parten de la racionalidad de las decisiones del hombre político. En estas última domina el individualismo, en tanto que la acción política evoca actores colectivos. Encontramos, sin embargo, una excepción. Entre los estudios escritos al amparo de las teorías del desarrollo político apareció uno, sólo uno, que abordaba un primer planteamiento de acciones políticas para el caso de América Latina en el siglo XX, pero considerándolas extralegales, cuando no ilegales, a saber: el “machtetismo”, el cuartelazo, el golpe de Estado y revoluciones de masas.<sup>2</sup> Según William Stokes, el “machtetismo” sería una forma de acción política propia de las comunidades rurales, en tanto que el cuartelazo y el golpe de Estado serían típicas de los ejércitos. Estas formas de acción política tendría objetivos limitados y conservadores. Las revoluciones, en cambio, serían levantamientos populares destinados a cambiar la forma del Estado y alterar las relaciones entre las clases; según este autor, las revoluciones así concebidas han sido escasas en América Latina.

La reflexiones de Stokes prometían al menos la posibilidad de llegar en algún momento a una conceptualización de las formas de acción política propias a un área cultural común, el otrora mundo iberoamericano. Sin embargo, no fue posible ubicar elaboraciones posteriores sobre esta línea de pensamiento, en buena medida porque la ciencia política estadounidense se preocupó siempre, al menos en lo que se refiere a estudios de áreas geográficas, por predecir la estabilidad y el desarrollo políticos y

---

<sup>2</sup> .- William S. Stokes, “Violence as Power Factor in Latina American Politics”, *Western Political Quarterly* (September, 1952), pp. 445-469. Este artículo fue reimpresso en Robert D. Toamsek (ed.), *Latin American Politics. 24 Studies of the Contemporary Scene*, New York, Anchos Books, Doubleday & Company, 1966, pp. 223-252. Esta obra representa un manual sobre política latinoamericana de lectura obligada en la segunda mitad de los años sesenta.

subpredecir la inestabilidad y estancamiento político. En esta perspectiva resulta obvio el porqué Stokes consideraba ilegítimas a las formas de acción política que abordó. Estas percepciones parecen haberse trasminado a las pocas definiciones que hemos encontrado en diccionarios políticos mexicanos, en donde se conceptúa a la acción política como conjunto de actos que realizan los titulares del poder o de los derechos ciudadanos para modificar el orden social y económico mediante cauces legales. Pero la dualidad legalidad-ilegalidad es de nuevo otra camisa de fuerza que impide ver con claridad el quehacer político en el siglo XIX. Ya Antonio Annino, a quien interesa más las peculiaridades que adoptó el liberalismo en Iberoamérica que las dualidades para analizarlo, apuntó en la dirección correcta al considerar al plan implícito en todo pronunciamiento como fuente de la norma.<sup>3</sup> En efecto, no son pocos los planes que una vez exitosos, son recogidos y declarados legales y de acuerdo al “sentir de la nación” por los congresos electos al amparo de sus cláusulas. El siglo XIX mexicano, al menos en el tramo que corre de 1821 a 1856, es un proceso continuo de legalizaciones *a posteriori* de planes exitosos.

Ya vimos en otro lugar que hay un cuerpo teórico que ha explorado formas de acción política. Me refiero al marxismo. De la vastísima literatura propia de esta corriente resulta obvio que tanto Marx, como Lenin y Mao trataron de ubicar las formas de acción política a sus respectivas concepciones de proletariado para cristalizar los momentos revolucionarios. En particular George Sorel fue el autor que al tratar de avenir las propuestas anarquistas de corte nietzchiano sobre la acción directa con el marxismo, teorizó sobre la huelga general, en sus versiones sindicalista o política, como formas de acción política propias del proletariado organizado.<sup>4</sup> De Sorel sólo queremos rescatar aquí dos ideas para proseguir con nuestra indagación: hay actores y éstos tienen, dada su naturaleza, formas de acción política que les son propias y que pueden utilizar para conseguir sus fines políticos. Desde la sociología bien conocidas son las aproximaciones a

---

<sup>3</sup> .- Antonio Annino, "El pacto y la norma. Los orígenes de la legalidad oligárquica en México", *Historias*, 1984, núm. 5, pp. 3-31.

<sup>4</sup> .- Estamos conscientes que Sorel no encaja claramente en la tradición marxista en sentido estricto, dados los fundamentos de irracionalismo y de romanticismo que permean sus a veces confusos escritos. La importancia que le otorgó al mito, quizá le impidió ver que tenía un filón a explotar por el lado de los actores y las formas que les son consustanciales para hacer política, incluso la revolución. Véase *Reflexiones sobre la violencia*, Buenos Aires, Ediciones La Pléyade, [s.f.], particularmente los capítulos I y V. También el ensayo “Sorel:

la acción social y política de Alain Touraine que, combatiendo a brazo partido con los enfoques de la sociología tradicional de la Segunda Posguerra, las postuló como categorías para analizar la forma en que la sociedad actúa sobre sí misma.<sup>5</sup> Vista y matizada así la definición de acción política, nos resulta útil para enfocar, analizar y contrastar las diversas formas con las cuales actúan los actores políticos de un México que todavía no alcanza la modernidad dado el insuficiente desarrollo de las instituciones y la cultura políticas en la época.

Tenemos pues a la clase política civil, el ejército, el clero y los pueblos como principales actores políticos en la primera mitad del siglo XIX mexicano. Todos ellos recurrían a varias formas de acción política; sin embargo, para efectos del presente análisis podemos atribuirles a cada uno de ellos una forma propia, típica de su naturaleza y situación en el escenario político nacional (y local). Así, las clases políticas civiles tenían como forma típica de acción política las elecciones, pues la forma más eficaz para articularse en el escenario se daba para ellas mediante los recursos que ofrecía la representación política. La forma principal de actuar del ejército era el continuo que se daba del pronunciamiento al plan. Su carácter corporativo y jerárquico, además de ser titular de la fuerza legítima del Estado, le llevaba como actor político a ejercer una acción acorde a esa naturaleza. Sin embargo, no era un recurso de fuerza, sino una opción que más que el enfrentamiento armado buscaba establecer y ampliar consensos entre otros actores políticos. A diferencia de la violencia de la democracia baja que esporádicamente intentara la parte más radical de la clase política civil en las primeras dos décadas del siglo XIX, la acción del ejército iba orientada a provocar la adhesión de los ayuntamientos y de las milicias cívicas a sus planes. Ello es así porque la forma típica de acción de los pueblos y sus ayuntamientos era la adhesión o desafecto a tal o cual causa expresado en actas. Hay que decir que los pueblos también recurrían a la representación ante las autoridades, pero

---

filósofo del sindicalismo” de Edward Hallet Carr, *Estudios sobre la revolución*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 151-163 y Jorge Pinto Mazal, *Sorel*, México, Editorial Edicol, 1978, pp. 25-54

<sup>5</sup> .- Para ver el contexto en que se produjeron sus ideas véase la autobiografía intelectual de este autor Alain Touraine, *Un deseo de historia*, Madrid, Zero-ZYX, 1977, pp. 7-118.

ésta no era exclusiva de ellos pues a ella recurrieron también jefes y oficiales del ejército, la Iglesia y las legislaturas de los estados.<sup>6</sup>

La forma de acción típica de la Iglesia era doble: la homilía y el sermón compuestas por los miembros del Episcopado y repetida por los miembros del clero diocesano, y el apoyo económico a los pronunciados. Corporación al fin y al cabo, la Iglesia, al igual que el ejército, pocas veces actuaba políticamente por sí misma; lo hacía mediante alianzas con fracciones de las clases políticas, normalmente conservadoras. Tres cuestiones la movieron: el Patronato, el tema del fuero y sus propiedades. Y de estos dos últimos, más el primero que el segundo, al menos al principio. Hasta mediados del siglo XIX, ni Episcopado ni clero bajo representaron una institución monolítica. Al interior del primero hubo posiciones encontradas sobre el tema del Patronato, que la República quería heredar de España, así como también respecto a la secularización de los bienes de la Iglesia.<sup>7</sup> En cuanto a los segundos no fueron pocos los casos de curas del bajo clero que simpatizaron con los movimientos federalistas/liberales en un momento u otro, movidos, no tanto por ideologías, como por la inercia de los pueblos y comunidades en los cuales desempeñaban su ministerio. Estas peculiaridades de la acción política de la Iglesia van a determinar los “clivajes” o brechas políticas fundamentales entre los actores de la historia de México.<sup>8</sup> Cuando el gobierno de Anastasio Bustamante puso en marcha al ejército y la

---

<sup>6</sup>.- De todas las formas de acción política, la representación era la más tradicional. Fue el recurso disponible a las corporaciones y actores colectivos de la sociedad colonial estamental en el contexto de jurisdicciones separadas. De hecho en una sobrevivencia colonial. Estaba lejos, por ser diferente, del actual derecho de petición, cuya titularidad es fundamentalmente individual. Durante la Colonia y en la primera mitad del siglo XIX, la representación se percibía como un derecho colectivo pues tradicionalmente lo habían ejercido las corporaciones. En el siglo XIX, las representaciones en que pueblos y comunidades solicitaban protección o una medida en tal o cual sentido, se hacía normalmente ante el Congreso General con el mismo espíritu e intención que antes de la independencia se hacían ante la Corona o la Audiencia. Las actas de las sesiones parlamentarias están plagadas de acuses de recibo de tales representaciones, sobre todo en los primeros años de vida independiente.

<sup>7</sup>.- Durante el Imperio de Maximiliano se estableció una comisión para estudiar el estado de la Iglesia mexicana, como preludeo a un posible concordato con la Santa Sede. Esta comisión, formada por dos funcionarios imperiales y dos representantes de la Iglesia, llegó a la conclusión que los bienes intervenidos eran irrecuperables porque ya se habían creado derechos en favor de terceros. Luis Ramos Gómez-Pérez O.P. “El Emperador, el Nuncio y El Vaticano” en Álvaro Matute *et. al.* (coord.), *Estado, iglesia y sociedad en México. Siglo XIX*, México, Unam-Miguel Angel Porrúa, pp. 251-265.

<sup>8</sup>.- Clivajes o *clivages*, palabra de origen francés y propia de la cristalografía para designar los planos dentro de los cristales. En los años setenta del siglo pasado fue adoptada por los politólogos estadounidenses (y algunos ingleses de persuasión cuantitativa) para designar (y tratar de medir) los planos de rompimiento y división que se dan en toda organización social. Véase Rafael Segovia, *Lapidaria política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 394. Para una aproximación matemática al tema de los clivajes, véase Douglas

Iglesia en contra de los estados, las clases políticas locales, fundamentalmente federalistas (y luego liberales), éstas los van a catalogar como enemigos y un peligro para su dominación local. En el ejército vieron la amenaza de la fuerza bruta y en la Iglesia la pretensión ilegítima de usar la fuerza espiritual con propósitos políticos, ambas puestas a disposición de un orden central al que ven despótico porque para incrementar su poder tiene que disminuir el de los estados. Se trata de una escisión de la cual tardará mucho en recuperarse el cuerpo político, y que marcará ideológicamente la vida política hasta bien entrado el siglo XX.

Cabe aquí hacer una pequeña digresión para aclarar la dinámica política de la primera mitad del siglo XIX. Los fueros, que se atacaron por el lado de las reformas liberales a la administración de justicia, implicaban en el fondo la separación de Iglesia y Estado y eventualmente el tema tabú, las libertades de pensamiento y de creencias. Pero más importante aún, es que el tema de los fueros no se limitaba a los del ejército y la Iglesia, sino que se extendían a toda la sociedad de entonces. La Monarquía Católica que conformó el modo de ser y de organización de la sociedad colonial, implicaba un equilibrio de jurisdicciones legales y *de facto* como derechos colectivos de las más diversas corporaciones. Los miembros del Consulado, el ejército, los eclesiásticos e incluso los indígenas, así como los gremios profesionales tenían sus fueros, es decir, jurisdicciones propias en donde se resolvían los diferendos, teniendo a la Inquisición o la Audiencia como los supremos tribunales de alzada. El fundamento teórico de la Monarquía Católica era una mezcla de tomismo (Biblia más Teología) con los derechos romano y forales. En este sentido, la "constitución" no escrita de esa Monarquía era histórica, las de los liberales del México independiente ya no lo serán. En la Monarquía Católica, vigente hasta el acceso de los Borbones al poder en España, el conflicto es la clave del funcionamiento de la sociedad porque no sólo es la manifestación del Derecho, sino la forma de hacer política en la época: únicamente a través del conflicto de derechos y/o privilegios, se defendían y ampliaban éstos. Los Borbones primero, mediante una reforma administrativa, y los liberales después, a través de sucesivas reformas a la administración de justicia, buscaron

---

W. Rae y Michael Taylor, *The Analysis of Political Cleavages*, New Haven, Yale University Press, 1970, 152 pp.



acabar con esos fueros a fin de constituir eficaces centros de poder político. El artillugio borbónico fueron las intendencias, el de los liberales, la igualdad del individuo ante la ley.

Sin estas claves, el panorama político de la primera mitad del siglo XIX mexicano parece caótico. Tomándolas en cuenta, vemos que el plan y el pronunciamiento, las representaciones y las resistencias de pueblos y corporaciones ante las novedades legislativas, son parte de un movimiento inercial de los elementos constituyentes de la sociedad de entonces, que van más allá de los temas de la intervención de los bienes del clero o la propensión al desorden del ejército y los pueblos. Las constituciones liberales se empeñaron en imponer un giro radical a las formas de hacer política a que estaba acostumbrada la sociedad, y buscaron que el Estado asumiera plenamente el papel que anteriormente desempeñaban las corporaciones y sus fueros jurisdiccionales. Quizá por ello se vieron obligados a "sacralizar" las constituciones y obligar a su juramento, *casus belli* que distingue prácticamente a todo el siglo XIX, particularmente en el caso de la Constitución de 1857.

Pero regresando a la Iglesia hay que decir que el tema de sus bienes terrenales no fue una cuestión de profundo conflicto sino hasta después de la Reforma, cuando se establecen de manera definitiva las nociones de ciudadano individual y propietario y la igualdad ante la ley. Durante la primera mitad del siglo, gobiernos de un signo y otro intervinieron los bienes de la Iglesia continuando así una tendencia vigente desde las reformas borbónicas.<sup>9</sup> A partir de las Leyes de Reforma y de la Constitución de 1857, vemos a la Iglesia participar como un todo a favor de los conservadores primero y del lado de la Intervención y el Imperio después. En esta última etapa en particular, se constata la acción política de una Iglesia exhortando a los pueblos a no participar en la Guardia Nacional y, sobre todo, instando a no pagar el impuesto del rebajado, que fue una fuente importante para que los republicanos pudieran afrontar los gastos de la guerra.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup>.- Jan Bazant, *Los bienes de la Iglesia en México (1856-1875)*, México, El Colegio de México, 1971, pp. 5-43.

<sup>10</sup>.- Guy P. C. Thomson, "Los indios y el servicio militar en el México decimonónico. ¿Leva o ciudadanía?", en Antonio O. Escobar, *Indio, nación y comunidad en el México del siglo XIX*, México, Ciesas, 1993, p. 239.

Ahora bien, de todas las formas de acción política son dos las que parecen autónomas en el contexto histórico; autónomas en el sentido de que, además de ser típicas de alguno de los actores, se ponían en marcha para llevar a otros actores a actuar o a mediatizar sus acciones. Se trata de la manipulación electoral por un lado, y de los pronunciamientos, planes y revueltas, por otro. Ilegítimas ambas, son resultado de un defectuoso marco constitucional y de un inmaduro e incompleto desarrollo político, que muchos historiadores quieren ver, para simplificar el argumento, como la convivencia de y contradicción entre tradición y modernidad en la Iberoamérica de aquellos años. No intentaremos aquí hacer una larga historia de hechos relacionada con estas formas de acción política. Procederemos en sentido inverso, tratando de decantar de la evidencia histórica del ejercicio de cada una de ellas en la primera mitad del siglo XIX, las características esenciales de su mecánica y tratar de explicar su racionalidad en aquel contexto.

### *Manipulación y sistema electoral*

Antes de entrar en cuestiones electorales conviene reiterar algo claro y determinante para el quehacer político del siglo XIX. A partir de la Constitución de 1824 se instituye el principio de la representación mediante elecciones sin que exista un sistema de partidos. Dicho lo cual tenemos que intentar una definición de sistema de partidos. Un sistema de partidos se integra por dos o más organizaciones políticas de adhesión libre y voluntaria, con una organización mínima permanente que aspira a ser nacional, capaces de articular las demandas ciudadanas y realizar una oferta política con el fin de integrar el poder público disputándose el sufragio mediante elecciones. Para que esta definición pueda ser lo suficientemente general, no se califica si el sufragio debe de ser universal o censatario, las elecciones directas o indirectas, o los partidos tener una efectiva implantación nacional o no. Sistemas de partidos con organizaciones de este tipo las encontramos ya en el siglo XIX en Europa y el continente americano —terrenos de aplicación por excelencia de los principios filosóficos de la democracia representativa— pero no en México. En la primera mitad del siglo XIX existen corrientes de opinión política entre las elites criollas: yorkinos, escoceses; centralistas y federalistas; conservadores y liberales, y entre estos últimos,

moderados y puros. Pero no llegan a integrar un sistema de partidos, en buena medida por la prohibición de las logias tras el pronunciamiento de La Acordada y el motín de El Parián. Con la restauración de la República y el triunfo definitivo de los liberales, debutan los “ismos” organizados en torno a una personalidad política— juarismo, lerdismo, porfirismo— hasta que uno de ellos logra la hegemonía política en el último tercio del siglo XIX y los primeros diez años del siguiente. Porfirio Díaz, que estabilizó políticamente al país, tuvo a la mano la oportunidad de crear un sistema de partidos cuando los partidos eran ya moneda corriente en la mayor parte de las naciones civilizadas, para usar el eufemismo de la época. Pero no se atrevió y cuando quiso hacerlo, era demasiado tarde.<sup>11</sup>

La representación sin sistema de partidos perduró, pues, durante casi un siglo en México, de 1824 a 1912, año este último en que por primera vez una ley electoral reconoció a los partidos políticos. Este peculiar transcurso histórico es de primordial importancia para cualquier explicación que quiera trascender el pronunciamiento, el caudillaje y el caciquismo como los elementos centrales de la mecánica política de esos años.<sup>12</sup> Como ya señalamos en el capítulo precedente, los congresos mexicanos tuvieron una actividad constante, interrumpida sólo por excepción, a lo largo de todo el siglo XIX. ¿Cómo fue posible, y qué significado tenía, el funcionamiento del principio de la representación mediante elecciones sin la existencia de partidos? Ya que no podemos presumir que no había política, es pertinente preguntarse ¿con qué, y cómo, se sustituía la ausencia de partidos políticos? Aquí las diversas corrientes de la teoría política contemporánea que explican a los partidos son de poca utilidad pues a lo más que llegan es a postular una relación estrecha, casi simultánea, entre parlamentarismo (al modo inglés) y la aparición de partidos, o bien entre la institucionalización del principio de la representación moderna (al modo francés) y el debut de esas organizaciones políticas. En los casos excepcionales en que se atiende a las formas de proceder político anteriores a la aparición de los partidos, hay la inclinación a ubicar las explicaciones en la tradición, el corporativismo de índole

---

<sup>11</sup> .- Para las propuestas sobre la creación de partidos en el México de Díaz, en particular las tesis contrapuestas de partido único o bipartidismo, véase Carmen Sáenz Pueyo, *Justo Sierra. Antecedentes del partido único en México*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Unam-Miguel Ángel Porrúa, 2001, 321 pp.

medieval, en el viejo régimen y generalizaciones parecidas, que no son muy útiles para nuestro propósito.<sup>13</sup> Por ello los historiadores se han visto obligados a construir sus propias categorías, por ejemplo, la de espacios públicos, en el cual juegan un papel de primera importancia, al menos en el caso de Francia, las logias y los salones.<sup>14</sup> Para responder a esas preguntas hemos postulado las formas de acción política típicas de los actores. Y tenemos así una clase política civil interesada en mantener sus hegemonías regionales, pero sin electorado, y una población que actúa colectivamente apoya el pronunciamiento, mediante el acta y recurre a la representación directa ante las autoridades. La manipulación electoral fue la salida de la clase política civil para llenar la brecha entre el principio de la representación y la realidad política y social del México de entonces. Nos concentraremos en la primera cuestión en este apartado y dejamos la segunda para el siguiente.

La manipulación de las elecciones tiene su origen en el sistema electoral ideado en Cádiz y que hereda la República.<sup>15</sup> Como ya dijimos en otro lugar, su esencia fueron las elecciones indirectas que estuvieron vigentes en México poco más de cien años en dos ediciones: de tres grados de 1812 a 1857 y de dos a partir de 1857. Los diputados gaditanos siguieron el ejemplo de los franceses al tratar de avenir participación política con

---

<sup>12</sup> .- Ejemplo contemporáneo de esta corriente historiográfica que ancla en los autores de la primera mitad del siglo XIX es Enrique Krauze, *Siglo de caudillos. Biografía política de México (1810-1910)*, México, Tusquets, 1994, 349 pp.

<sup>13</sup> .- Maurice Duverger, Giovanni Sartori y Jean Charlot, sin duda los tres clásicos sobre teoría de los partidos políticos, inician sus estudios a partir de la aparición de estas organizaciones políticas bajo una perspectiva comparada. Muy etnocentrista es la obra de E. E. Schattschneider que del estudio de los partidos políticos estadounidenses pretende derivar generalizaciones que no se aplican en otras latitudes. David Apter con su análisis de sociedades africanas contemporáneas, que podrían ser consideradas como “fósiles vivientes” para el interesado en las sociedades iberoamericanas del siglo XIX, hace demasiado énfasis en el papel de esas organizaciones en la modernización política, y la perspectiva tribal y sus consecuencias milita en contra de generalizaciones aplicables al caso. Max Weber, en cambio, al estudiar los partidos ingleses subraya la importancia de los *honorarios* (notables locales) en los inicios de los *tories* y los *wighs* que puede resultar de alguna utilidad para el caso mexicano. M. Duverger, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979, 459 pp.; G. Sartori, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976, 370 pp. ; J. Charlot, *Los partidos políticos*, Ediciones y Distribuciones Hispánicas, 1987, 246 pp. ; E. E. Schattschneider, *Régimen de partidos*, Madrid, Editorial Tecnos, 1964, 260 pp. y M. Weber, *Economía y sociedad, tomo II*, México, Fondo de Cultura Económica, 1969, pp. 1076 y ss.

<sup>14</sup> Maurice Augulhon, *La cercle dans la France bourgeoise: 1810-1848. Étude d'une mutation de sociabilité*, Paris, A. Colin, 1977, 105 pp. passim.

<sup>15</sup> .- Esta sección contiene argumentos desarrollados con mucho mayor detalle en dos trabajos previos elaborados como productos de la investigación de esta tesis. Estos son “México, historia de una democracia difícil” en José Varela Ortega y Luis Medina Peña, *Elecciones, alternancia y democracia, España- México, una reflexión comparativa*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000, pp. 195-303 y “La maquinaria electoral del

estabilidad mediante un sistema electoral con restricciones al sufragio, y elecciones indirectas de tres grados un escalonamiento geográfico administrativo (parroquia, partido, provincia). En cuanto a las restricciones al sufragio éstas se apartaron, sin embargo, de la tendencia que empezaba a imperar en Europa; en lugar de restringirlo vía la renta — sufragio censatario— lo intentaron por la vía de la condición étnica y social, prohibiéndolo a sirvientes y castas. Esta opción acusaba en la mentalidad de los constituyentes gaditanos el dominio de las tradiciones legales y políticas de la Península; igual sucede con las definiciones de la ciudadanía que no se hicieron sobre cualidades abstractas generales — género, edad y nacionalidad —sino en base al género, edad y *la vecindad*. El sistema electoral gaditano estuvo vigente en Nueva España de mayo de 1812 hasta el momento de consumación de la independencia, con la interrupción decretada por Fernando VII entre 1814 y 1820. Hubo pues tres elecciones de diputados a Cortes en Nueva España: en 1812, 1820 y 1821. Los electos en esta última fecha ya no llegaron a España por la consumación de la independencia. Sin embargo, el primer congreso mexicano de 1822 se eligió conforme a la normativa gaditana.

La peculiaridad más importante en la adaptación del sistema gaditano a la Nueva España fue el establecimiento *de facto* del sufragio universal masculino en la primera instancia electoral, la parroquia. La Constitución había otorgado amplias facultades a las juntas parroquiales para decidir, sin derecho a apelación, sobre todos los incidentes que se presentaran; se había hecho así, entre otras razones, porque era la única instancia capaz de determinar quién era vecino y quién no, requisito fundamental para tener derecho al sufragio. Dentro del contexto, del enfrentamiento entre los partidos español y criollo, las juntas parroquiales novohispanas dominadas por los criollos, hicieron una interpretación libérrima y dejaron sin efecto las limitaciones constitucionales al sufragio. A la larga esto tendría otras consecuencias: a partir de la primera República la única vía disponible para avenir estabilidad con participación fue tratar de manipular las elecciones aprovechando su naturaleza indirecta. Obviamente que ello iba a requerir del desarrollo de una serie de conductas, medios y usos informales para lograrlo, que habrían de perfeccionarse sólo después de la restauración de la República en 1867.

Este desarrollo empezó tan temprano como las primera elecciones de 1812. Conocidas son las opiniones derogatorias de Carlos María de Bustamante, Lucas Alamán y Niceto de Zamacois sobre esas elecciones, al igual que la larga requisitoria de los oidores de la Audiencia contra la Constitución, enviada al restaurado rey Fernando en noviembre de 1813.<sup>16</sup> Todos ellos, basándose únicamente en las elecciones de la capital, las descalifican por varias razones; las principales: desorden, votaciones múltiples, boletas previamente confeccionadas con los nombres de los electores. Salvo la última, todas estas acusaciones fueron posteriormente desechadas por la puntual investigación histórica de Nettie Lee Benson, quien utilizó para su estudio las actas de la elección.<sup>17</sup> La confección previa de boletas se justificaba, al menos en aquel momento, no sólo por el alto nivel de analfabetismo, sino también porque a cada sufragante se le pedía emitir entre once y 31 nombres de personas para que le representasen en la selección de electores de segundo grado.

La Constitución de 1824 estableció el sufragio universal masculino y el mecanismo gaditano de elección de tres grados para las elecciones de la cámara baja federal, haciendo las adaptaciones necesarias para una República federal.<sup>18</sup> Aparte de la forma de elegir el Senado, la adaptación más importante fue equiparar al gobernador con los antiguos jefes

Colegio de México, 2000, pp. 143-165.

<sup>16</sup> .- El memorial de los oidores de la Audiencia de la Ciudad de México lo reproduce Carlos Ma. de Bustamante, *Cuadro histórico de la Revolución mexicana*, México, Instituto Cultural Helénico- Fondo de Cultura Económica, 1985 (edición facsimilar de la de 1844, Imprenta de J. Mariano Lara), t. IV, pp. 27-136; véanse en particular los numerales 154 a 162 del memorial; también Lucas Alamán, *Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808 hasta la época presente*, México, Instituto Cultural Helénico- Fondo de Cultura Económica, 1985 (edición facsimilar de la de 1850, Imprenta J. Mariano Lara), t. III, pp. 301-303; y Niceto de Zamacois, *Historia de Méjico*, 18 volúmenes, México- Barcelona, 1877-1882, vol. VIII, pp. 710-711.

<sup>17</sup> .- Nettie Lee Benson "The Contested Mexican Election of 1812" en *Hispanic American Historical Review*, XXVI (August 1946), pp. 336-350.

<sup>18</sup> .- Cabe aquí una nota aclaratoria. La reglamentación electoral de Cádiz exigía que en el nivel de parroquia los sufragantes manifestaran entre una y tres decenas de nombres de compromisarios, mismos que una vez determinados por el número de votos que recibían, se retiraban para seleccionar a los electores que acudirían a la reunión a nivel de partido. Por esta razón, A. Annino afirma que el sistema electoral gaditano era de cuatro y no de tres grados. Creemos que no es así, porque se trataba de un trámite que se agotaba dentro del nivel de la parroquia. Sin embargo, lo importante es que la Constitución de 1824 no incorporó este trámite, y los sufragantes elegían directamente a los electores. Antonio Annino, "El primer constitucionalismo mexicano, 1810-1830" en Marcelo Carmagnani *et. al.*, (coord.), *Para una historia de América III. Los nudos (2)*, México, El Colegio de México- Fideicomiso Historia de las Américas- Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 165.

políticos que la Constitución de Cádiz había establecido para dirigir las intendencias, y establecer, al igual que la Constitución de 1812, que el gobernador presidiese la última reunión de electores en la capital del Estado, junta encargada de nombrar a todos los diputados propietarios y suplentes que correspondiesen a la entidad federativa. Bajo el esquema gaditano, que con pequeñas modificaciones persistió hasta 1856, la maniobra electoral era una labor ardua. Al gobernador le quedaban dos caminos, que podía transitar conjunta o separadamente: cabildear tratando de seducir, como se decía en la época, a los ayuntamientos para que enviaran a la convención de partido a electores anuentes con la lista de candidatos del gobernador; o bien maniobrar en la convención de electores de tercer grado en la capital buscando sacar adelante a sus candidatos mediante alianzas y negociaciones. Esta última parece haber sido la opción más frecuentada, por ser la más fácil de las dos. Y quizá ello explique, a reserva de indagaciones más puntuales sobre las elecciones en la primera mitad del siglo XIX, la razón por la cual en todos los congresos de esa época casi siempre encontraremos representadas a las principales tendencias políticas que dividían a la clase política civil, siendo los liberales o los conservadores la minoría, según los vaivenes nacionales del momento. La única excepción es el Congreso que acompaña a la elección de la fórmula Santa Anna-Gómez Farías en el bienio 1833-1834 porque, como afirman los observadores de la época, “los hombres de bien” decidieron no participar en esas elecciones luego de la deposición de Anastasio Bustamante.

Sin embargo, es difícil determinar el tipo de manipulación electoral en esta época. Hay quien ha visto en el sistema electoral entonces vigente una forma de avenir la representación política con el municipalismo que se desató a raíz de la multiplicación de ayuntamientos constitucionales en el bienio 1812-1813.<sup>19</sup> Es una hipótesis plausible ya que bajo este sistema electoral los ayuntamientos tenían control absoluto sobre el proceso electoral en el primer escalón. Decidían la instalación de casillas, arreglaban el personal de las mesas y distribuían la papelería de la elección. Si se lo proponían, salían electos los electores primarios que deseaban las corporaciones municipales. En los segundos y tercero escalones era posible la negociación entre notables de los ayuntamientos en el segundo, y entre los delegados de éstos y la clase política de la capital del estado en el tercero. Dado

---

<sup>19</sup>.- Annino, *Op. cit.*, pp. 159 y ss.

que en la mayoría de los estados se utilizaba el tercer escalón, el colegio electoral de la capital, para designar diputados locales y federales, con todo y suplentes, se ampliaban así los márgenes de negociación entre grupos y facciones locales, entre los cuales obviamente se contaba la facción del gobernador que presidía ese colegio. En términos generales puede afirmarse que mientras estuvo vigente el mecanismo electoral de tres instancias, predominó la negociación sobre la manipulación, aunque excepcionalmente ésta se intentara en donde se podía, que no era en muchos lugares. En suma, el complicado mecanismo de tres grados, en el último de los cuales se decidía toda la representación federal de un estado a la cámara baja, tendía a separar al votante primario del representante, pero a la vez abría amplios tramos de coexistencia y acomodo para todos los intereses políticos que jugaban dentro de un estado. El cambio radical vino con la Constitución de 1857.

El Congreso constituyente de 1856-1857 decidió conservar la elección indirecta, pero reducida a dos grados no obstante las voces disidentes —Francisco Zarco e Ignacio Ramírez, principalmente— que proponían la elección directa porque veían en aquélla un artificio que permitía la intriga y la influencia. Los que sostuvieron el dictamen de la comisión —Ponciano Arriaga e Isidoro Olvera— afirmaron que la elección directa favorecería a los intentos de dominio político de la Iglesia dada la ignorancia del pueblo.<sup>20</sup> Lo importante para ellos era mantener el poder para llevar adelante la Reforma Social; por ello apoyaban la elección indirecta que dejaba en manos de los mejores la tutela del pueblo hasta que surtieran efecto las medidas reformistas que se habían propuesto llevar a cabo. Olvera lo dijo muy claro: “La elección directa será oportuna cuando la población presente un carácter homogéneo.” Adaptadas al medio mexicano, Olvera expresaba las mismas razones de los diputados gaditanos. Pero aquí el miedo no era a las masas, sino a los pueblos y las posibles alianzas que éstos pudieran establecer con otros actores, como la Iglesia o con los políticos del ejército, en la defensa de suyo antigua de sus derechos territoriales. Para la mayoría del Congreso Constituyente de 1856 la elección indirecta ofrecía la oportunidad de mantener el dominio de los liberales en tanto se intentaba modernizar al actor político más importante de la época, los pueblos que ahora se

---

<sup>20</sup> .- El debate en Francisco Zarco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente [1856-1857]*. Estudio preliminar, texto y notas de Catalina Sierra Casasús, México, El Colegio de México 1957, pp. 604-609 y 617-621.



expresaban a través de los ayuntamientos, y lograr un Pueblo (así, en singular y con mayúscula) homogéneo compuesto por ciudadanos individuales.<sup>21</sup>

La elección indirecta de dos grados y la introducción del distrito electoral, que se establece en la ley orgánica sobre elecciones, son dos de los tres pilares en los que se fundamentará la maquinaria electoral de la segunda mitad del siglo XIX. El tercer pilar será la red de jefes políticos dependientes del gobernador que, heredados conceptualmente del constitucionalismo gaditano, se perfeccionarán desde el punto de vista institucional en todos los estados de la República. El distrito electoral fue, sin duda alguna, la novedad más importante que introdujeron los constituyentes del 57 en la medida que permitió a la clase política ubicada en las capitales estatales, establecer el control electoral sobre los municipios. Como el distrito electoral se definía basándose en una razón demográfica fija y uniforme para todo el país—así es incluso en la actualidad— pero se dejaba a los gobiernos de los estados establecer los límites distritales, las autoridades del estado podían llevar a cabo un *gerrymandering* apropiado a sus circunstancias políticas. Los límites naturales de los municipios podían no coincidir con los artificiales del distrito, con lo cual municipios pequeños podían caer totalmente dentro de uno, pero los grandes podían dividirse entre dos o más distritos.<sup>22</sup> Annino nos dice que al amparo del sistema electoral de

---

<sup>21</sup> .- La creación de una nación “homogénea” fue obsesión central de los liberales mexicanos de la generación de la Reforma y de los positivistas del Porfiriato. Desde su punto de vista, heredaban un territorio con dos pueblos étnica, social y jurídicamente separados: criollos e indígenas. Por ello, la revolución social que concibieron los liberales de la Reforma no sólo estaba orientada a acabar con las formas estamentales propias de la organización jurídica y social de la Colonia, sino a tratar de amalgamar esos dos extremos mediante la privatización de las tierras de las comunidades indígenas y la instauración de la igualdad jurídica de todos los mexicanos. A ello los positivistas agregaron la esperanza en el mestizaje. Aunque la terca realidad conspiraría en contra de esos proyectos, las ideas subyacentes tuvieron tal fuerza que bajo diversos disfraces perduraría hasta la confección de la Constitución de 1917 y después. Véase, entre otros, Luis González, *El indio en la era liberal. Obras completas V*, México, Clío- El Colegio Nacional, 1997, 500 pp; Martín Díaz y Díaz, “Rabasa y Molina Enríquez: un diálogo autoritario en el origen de la Constitución”, en *Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, núm. 13, 1989, pp. 233-287, y Agustín Basave Benítez, *México mestizo. Análisis del nacionalismo mexicano en torno a la mestizofilia de Andrés Molina Enríquez*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, 167 pp.

<sup>22</sup> .- El artículo 53 constitucional señalaba que se elegiría un diputado por cada 40 ,000 habitantes; el 54, que por cada propietario se elegiría un suplente, y el 55, que ello se haría en elección indirecta de primer grado, en los términos que dispusiera la ley electoral. El artículo 1º de la Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857 disponía que los gobernadores de los estados, del Distrito Federal y los jefes políticos de los Territorios dividirían sus demarcaciones en distritos numerados de 40 mil habitantes cada uno. El artículo 2º ordenaba que los municipios, a su vez, dividirían su territorio en secciones, también numeradas, de 500 habitantes cada una. Los artículos constitucionales en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1979*, México, Editorial Porrúa, 1980, p. 615. Para los de la ley electoral, Antonio García Orozco,

la Constitución del 24 se había abierto una “brecha constitucional” que aprovecharon los municipios para permear sus intereses y derechos territoriales a la representación política nacional.<sup>23</sup> Con las reformas del 57 y la introducción del distrito electoral se cegó ese acceso, y se inició la sujeción político electoral de los municipios a la capital del estado. Pero el efecto más importante de la introducción del distrito electoral fue que incrementó notablemente la capacidad de influencia electoral de parte del gobernador del estado, a la par que permitió reducir el faccionalismo. Esto último se avenía perfectamente con la nueva generación liberal, las de los puros que abominaron de las posturas de los moderados. Con el distrito, el gobernador ya no tenía que contender con asambleas de electores en la capital que, según fuera la densidad demográfica del estado, podían incluir desde unas cuantas decenas de electores hasta varios cientos, lo que hacía de ellos pequeños parlamentos transitorios difíciles de manejar. En cambio, con el distrito, los colegios de electores secundarios tenía que designar solamente a dos funcionarios, el diputado propietario y el suplente. El fraccionamiento del territorio en distritos permitía al ejecutivo estatal influir sólo la elección de electores en el nivel primario para sacar adelante la fórmula que deseaba favorecer. Para lograr lo anterior fue necesario fortalecer y transformar la estructura de los jefes políticos para que funcionasen como agentes institucionales de coordinación e intermediación entre los vecinos del municipio y las autoridades en la capital del estado.

Por ello la tercera pieza clave para el establecimiento de la maquinaria electoral de la segunda mitad del siglo XIX fue la rápida evolución que conoció la jefatura política.<sup>24</sup>

---

*Legislación electoral mexicana, 1812-1988*, México, Publicación del Diario Oficial, tercera edición aumentada de la de 1973, p. 189.

<sup>23</sup> .- Antonio Annino ve al primer constitucionalismo mexicano tomar forma por la confluencia de tres corrientes políticas nacionales: los federalistas, los confederalistas y los municipalistas. La brecha que él propone es la manera de explicar cómo y por qué razones institucionales esto fue posible. Annino, *Ibid*.

<sup>24</sup> .- Sobre la implantación y desarrollo de las jefaturas políticas en México poco se ha escrito. Se trata de un tema que apenas ha empezado a explorarse recientemente al influjo de la historia regional, pues cada estado de la República implantó modalidades legales y llevó a cabo prácticas diferentes. Un estudio clásico, pero que comete el error de suponer que los jefes políticos eran agentes directos del presidente de la República, sobre todo durante el Porfiriato, es el de J. Lloyd Mecham, “El jefe político en México”, *Secuencia*, 4 (enero-abril, 1986); este artículo fue originalmente publicado en *The Southern Social Sciences Quarterly*, Austin, University of Texas, XIII,4 (March 1933). Estudios más recientes que analizan las peculiaridades locales de esta institución son los de Romana Falcón, “Poderes y razones de las jefaturas políticas. Coahuila en el primer siglo de vida independiente” en Alicia Hernández Chávez y Manuel Miño Grijalva (coord.), *Cincuenta años de historia en México*, vol. 2, México, El Colegio de México, 1991, pp. 341-369; y “Jefes políticos y rebeliones campesinas: uso y abuso del poder en el Estado de México” en Jaime E. Rodríguez O. (ed.), *Patterns of Contention in Mexican History*, Willmington, SR Books, 1992, pp. 243-273. También Carlos

Como se ha dicho ya, era ésta una figura que provenía de la Constitución de Cádiz. Se había ideado para que hubiera un representante político del poder real en las intendencias del imperio durante la *vacatio regis*. En los periodos de vigencia de la Constitución gaditana en Nueva España, el virrey pasó a ser jefe político de la intendencia de México, y la Regencia nombró jefes políticos en las demás intendencias. Con la adopción de la República federal en 1824, la figura desapareció en su concepción original, pero fue adoptada y adaptada en las constituciones de numerosos estados, a fin de tener una instancia intermedia entre las autoridades estatales y los municipios.<sup>25</sup> En toda la legislación electoral federal anterior a la de 1857, se hacía referencia a los jefes políticos y se les atribuían funciones en la preparación y desarrollo de los procesos electorales. A partir de 1857 ya no se hace referencia a ellos en la Constitución, ni en las leyes federales, pero subsisten en las de los estados como coordinadores de los distritos (en algunos casos se conservó el término partidos y, en otros, llegaron a conocerse como cantones) que comprendían varios municipios. Junto a nuevas atribuciones de índole fiscal y de policía, los jefes políticos conservaron las atribuciones electorales que paulatinamente se fueron ampliando. En los estados se dio también una evolución que terminó por hacerlos representantes delegados del poder ejecutivo estatal.

Al promulgarse la Constitución de 1857 había en los estados tres formas para la designación de los jefes políticos: elección por los ciudadanos del partido o distrito, designación por el ejecutivo a propuesta de las legislaturas y designación directa por el ejecutivo estatal. La elección de los jefes políticos dominó en los estados del Norte. En la mayor parte de los estados en donde la clase política local enfrentaba ayuntamientos herederos de las antiguas repúblicas de indios, no sujetaron a los jefes políticos a elección a pesar de que en algunos sus nuevas constituciones disponían la elección directa o mixta

---

Román Cordourier Real, *Jefaturas políticas en Oaxaca, 1876-1888*, tesis profesional para optar por el grado de Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000, 100 pp. Desde la perspectiva del desarrollo del voto e implantación del concepto de ciudadanía en nivel municipal, Alicia Hernández Chávez, *La tradición republicana del buen gobierno*, México, El Colegio de México- Fidecomiso Historia de las Américas,- Fondo de Cultura Económica, pp. 60-61.

<sup>25</sup> .- Sus nombres oficiales variaban: “gefes de departamento”, “gefes de partido”, “gefes de policía de departamento”, “prefectos políticos”. Sin embargo, su función de autoridad intermedia entre capital del estado y municipios es la misma en todos lados. Para las diferentes denominaciones véase Falcón, “Poderes y razones...” *Op. cit.*, p. 341.

(voto directo e indirectos) para la designación de autoridades y de la representación local. Frente a los estados del México denso resaltan los estados del Norte porque en esta confrontación con actores colectivos no se daba ya que numerosas tribus nómadas indígenas nunca pudieron ser reducidas a poblaciones.<sup>26</sup>

A partir de la restauración de la República en 1867 se ha llegado a identificar un proceso mediante el cual se generaliza en la mayoría de los estados la designación directa por el gobernador de los jefes políticos.<sup>27</sup> Este proceso, que alcanza su culminación entre la década del 80 al 90, implicó una traslación de responsabilidades electorales de la federación a los gobiernos de los estados y es parte consustancial del primer sistema político, una de las creaciones centrales del Porfiriato. Más adelante regresaremos sobre este tema. Pero para continuar con las jefaturas políticas hay que decir que desde la restauración de la República, tanto Juárez como Porfirio Díaz estaban plenamente conscientes de su importancia para el quehacer político de la época. La correspondencia en los archivos de ambos personajes está llena de referencias sobre el importante papel que desempeñaban los jefes políticos en las elecciones. En septiembre de 1867, por ejemplo, el gobernador de Oaxaca Miguel Castro le comunicaba al presidente Juárez, a propósito de la candidatura al gobierno del estado de Félix “El Chato” Díaz, hermano de Porfirio, que “ambos tienen bien arreglados a la mayor parte de los jefes políticos, que como tú sabes, son los que dirigen las elecciones y los demás pueblos hacen lo que ellos mandan.”<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> .- Al norte de un eje que corría de Durango en el Pacífico a Tamaulipas en el Golfo, se vivió durante la Colonia, y hasta bien entrado el siglo XIX un clima de inseguridad por las cíclicas incursiones de numerosas naciones indias nómadas sobre las poblaciones españolas. A lo largo de la Colonia se buscó reducir estas tribus a poblaciones con un éxito limitado, echando mano de las misiones y de los presidios. A los hostiles se le consideraba indios “gentiles” y por lo tanto enemigos. La encomienda y la congregación, exitosas en la parte central de Nueva España, fracasaron como medios para reducir a los gentiles, razón por la cual a estas vastas extensiones la administración colonial les dio un tratamiento militar, particularmente a partir de la segunda mitad del siglo XVII. Incluso a los grupos indígenas que se sometían y se hacían sedentarios para ubicarse en rancherías periféricas a las misiones o los presidios, no se le aplicó el tratamiento de repúblicas de indios típico del México central donde ello fue posible gracias al sedentarismo de los asentamientos humanos autóctonos. En consecuencia, los pueblos como actores políticos colectivos no se dieron en las Provincias Internas, con lo cual, una vez convertidas en estados de la Federación, su estructuración y dinámicas políticas fueron distintas al del resto del país. Véase María del Carmen Velázquez, *Tres estudios sobre las Provincias Internas de Nueva España*, Jornadas 87, México, El Colegio de México, 1979, 170 pp.

<sup>27</sup> .- Hernández Chávez, *Op. cit.*, pp. 61 y ss.

<sup>28</sup> .- Benito Juárez, *Documentos, discursos y correspondencia* (selección y notas de Jorge L. Tamayo), vol. 12, México, Editorial Libros de México, 1974, pp. 539-540.

Durante los nueve años de la República restaurada, de 1867 a 1876, los gobernadores van paulatinamente tomando control político de sus estados. En ese lapso se pone a prueba por primera vez y de manera continua el sistema electoral ideado en 1857 y se eligen cuatro congresos federales —ahora unicamerales—, Juárez se reelige a la presidencia de la República dos veces y Lerdo de Tejada una en 1875. Desde el inicio resultaba obvio que cualquier candidato a la presidencia, fuera para su elección o reelección, requería de los gobernadores, que contaban con la fidelidad de sus jefes políticos en los momentos electorales, para tener un Congreso que, como Colegio Electoral, sancionara los votos electorales que decidían el triunfador para la presidencia de la República. Juárez, nos dice Altamirano, “estableció el sistema de coalición con los gobernadores de los estados para la imposición de las candidaturas oficiales.”<sup>29</sup> Juárez ganó la elección de 1867 con holgura porque, además del prestigio adquirido, contaba con la mayoría de los gobernadores impuestos por él durante los años de resistencia a la Intervención y el Imperio. Aún así, los porfiristas se quejaron en aquella ocasión de compra de votos y que gobernadores, como Francisco Leyva de Morelos y Miguel Castro de Oaxaca, habían maniobrado para eliminar las boletas de electores favorables a la candidatura de Díaz.<sup>30</sup>

Hasta principio de la década de los 80 se ven así desarrollarse dos procesos paralelos relativos a la clase política y a las formas de acción electoral. De un lado, la paulatina implantación de una maquinaria electoral, conformada por instancias federales y estatales y agentes intermediarios locales, en un ambiente en el que predominan las luchas faccionales tanto en el ámbito nacional como estatal. Y de otro, el inicio de una cultura política basada en la amistad y en la descalificación del triunfo del adversario.

---

<sup>29</sup> .- Ignacio Manuel Altamirano, *Obras completas II. Obras históricas*, México, Secretaría de Educación Pública, 1986, p. 110.

<sup>30</sup> .- Carta de J. Espinosa Gorostiza a Díaz, desde la ciudad de México, 9 de septiembre de 1867 en Alberto María Carreño (ed.), *Archivo del General Porfirio Díaz*, México Editorial Elede, 1953 (en adelante *AGPD/AMC*), t. 5, p. 28; carta de M. de Zamacona a Díaz, desde Puebla, 21 de octubre de 1867, *AGPD/AMC*, t. 5, p. 253; carta de R. Aragón a Díaz, desde Tehuacán, 23 de septiembre de 1867, *AGPD/AMC*, t. 5, p. 63; carta de Juan Torres a Díaz, desde Teotitlán, 4 de septiembre de 1867, *AGPD/AMC*, t. 5, p. 12; carta de Juan Francisco Valverde a Díaz, desde la ciudad de Oaxaca, 25 de septiembre de 1867, *AGPD/AMC*, tomo 5, p. 77; carta de Juan Francisco Valverde a Díaz, desde la ciudad de Oaxaca, 2 de

Si en la primera República federal la clase política había sido incapaz de generar un sistema de partidos, sus sucesores de la República restaurada (1867-1876) van a sustituirlo con una eficaz maquinaria electoral orientada a impedir la oposición pero a favorecer el faccionalismo. A los liberarles triunfantes no se les ocurrió mejor idea que reformar en 1869 la ley electoral de 1857 para prohibir la elegibilidad de todo individuo que hubiera servido a la intervención y al imperio. Dispensos y postergados, los conservadores se vieron impedidos de integrar una corriente de opinión política nacional, quedando libre el campo a los liberales triunfantes que de inmediato se dividieron en facciones nacionales y locales. En este periodo figuran como líderes del grupo liberal triunfante personajes con prestigio heroico, que buscan denodadamente el apoyo de los hombres con prestigio local, prestigios ambos obtenidos en las luchas civiles iniciadas con la Guerra de Tres Años. El prestigio de Juárez, aunque paulatinamente en descenso, fue indudable hasta su muerte; Lerdo, por otro lado, había formado parte de los Inmaculados de Paso del Norte, y Díaz era el héroe militar que había tomado la Ciudad de México tras la huida de Maximiliano a Querétaro. Luego de la revuelta de Tuxtepec y la entronización de Díaz, sólo quedaba con prestigio nacional el general Mariano Escobedo, triunfador del sitio de Querétaro y ante quien se había rendido Maximiliano; sin embargo, Díaz le hará pagar caro su juarismo y su lerdismo, destruyéndolo políticamente de manera sistemática para después incorporarlo a puestos públicos sin trascendencia. Así, la historia política de la República restaurada puede verse también como un proceso de descarte de prestigios nacionales, al final del cual sólo queda el de Porfirio Díaz, reinando y maniobrando sobre un estrato de hombres fuertes en los estados que controlan la política local pero carecen de la capacidad para unirse en contra de la autoridad central, en buena medida porque gran parte de ellos son de origen tuxtepecano.

### ***El pronunciamiento, la revuelta y el plan como formas de acción política***

La historiografía civil ha considerado al ejército de la primera mitad del siglo XIX como una institución no sólo tradicional, sino desestabilizadora desde el punto de vista político. Según esta versión el ejército fue el responsable de todos los vaivenes políticos y

---

octubre de 1867, *AGPD/AMC*, t.5, p. 121; carta de M. Roca a Díaz, desde Teposcolula, 12 de octubre de

de no poca de las desgracias nacionales. Ahí están, se dice, la larga lista de planes, revueltas y pronunciamientos para probarlo. Sus glorias son pocas, la única quizá, la desesperada defensa durante la guerra con los Estados Unidos. Tal imagen es producto de un anacronismo: suponer que el ejército de entonces debía comportarse de acuerdo con el modelo de neutralidad política que es propio de los ejércitos del siglo XX en los países de democracia establecida. Ello ha contribuido a concebir la primera mitad del siglo XIX como una época de ejercicio de altos grados de violencia castrense sobre las endeble instituciones republicanas. Por su parte, la historia militar elaborada por militares poco ha hecho para cambiar esta imagen, por su afán de concentrarse en las tácticas y la estrategia de los hechos de armas.<sup>31</sup> En general se ha soslayado considerar al ejército de aquellos días como un actor político legítimo de acuerdo con las percepciones de la época. Como ya vimos en el capítulo anterior, el primer ejército del México independiente fue reorganizado y dirigido por una parte de la clase política de origen miliciano. Esta fracción de la clase política nacional veía a su corporación como una institución legitimada para participar en política porque había jugado un papel central en la consumación de la independencia nacional; defenderla fue el objetivo prioritario de la fracción de la clase política ubicada en el ejército. Pero para ello era indispensable un ejército fuerte y unido. Y en el imaginario político de esos años la fortaleza en el ejército iba de la mano con la idea de un gobierno nacional también fuerte y consolidado. De aquí el conflicto de fondo con el resto de la clase política, donde el federalismo equivale al regateo al gobierno nacional de los recursos fiscales y los contingentes de sangre para los reemplazos del ejército. Y también los temas que implicaba aquel primer federalismo: las milicias estatales y la posibilidad de las coaliciones de estados.

Así pues el ejército nacional es un actor político que en aquel escenario sólo tenía a su disposición el pronunciamiento, el plan y la revuelta como formas de acción política corporativa. Pero el ejército recurría al pronunciamiento no para asolar el país, sino como forma de contrarrestar y enfrentar a la clase política civil ubicada en el Congreso y en los gobiernos de los estados, a fin de consolidar un gobierno central fuerte. En los años veinte

---

1867, AGPD/AMC, t. 5, p. 192.

<sup>31</sup> .- Los ejemplos de esta otra historiografía abundan. Uno típico es *El ejército mexicano. Historia desde los orígenes hasta nuestros días*, México, Secretaría de la Defensa Nacional, 647 pp.

jugó el juego de los equilibrios, pero durante los años treinta echa mano del pronunciamiento para ganarse apoyo popular para las medidas políticas que patrocina. Como puede verse en el Apéndice III la mayor parte de los pronunciamientos que tuvieron lugar entre 1822 y 1853 fueron incruentos, lo cual da una idea de que tenían un propósito político y no militar. Sin embargo no es suficiente con sólo postular que el pronunciamiento, el plan y la revuelta eran formas de acción política del ejército; es necesario además tipificarla para determinar los objetivos, medios y resultados alcanzados. De entrada hay que insistir: la acción política del ejército se da en un ambiente caracterizado por la ausencia de un sistema de partidos capaz de encauzar, vía la participación y la articulación de demandas, a las diversas corrientes de opinión de la época.

En cuanto a objetivos, jefes y oficiales del ejército se proponían en cada uno de sus pronunciamientos fines claramente políticos: sustitución de un titular en la presidencia, defensa de lo que consideraban derechos del ejército, apoyo y promoción de la república centralista, por ejemplo. Ello es más que obvio y resulta de la simple lectura de los planes dentro del contexto político concreto en que se producían. Hay que decir que la mera redacción e impresión de un plan era apenas el primer paso para obtener lo que se proponían sus autores. Éstos no actuaban en un vacío social y político; había otros actores importantes en el escenario nacional y local. Por ello, junto a los objetivos generales consignados en los planes, había fines específicos destinados a concitar adhesiones o propiciar desafecciones, propios de toda estrategia política. ¿A quiénes se convocaba a adherirse? ¿A qué actores se trataba de convencer para apoyar un pronunciamiento y un plan que por sí solos eran incapaces de tener éxito?

Para dilucidar la cuestión, acudimos a los tomos de *Planes en la nación mexicana*, que tienen el acierto de incluir los planes propiamente dichos y también las actas en las cuales se manifestaban los pueblos a favor o en contra.<sup>32</sup> Cabe de antemano una aclaración: si bien esa obra contiene todos los planes importantes, es de suponerse que no incluye todas las actas de los ayuntamientos porque, como se deriva de los textos, no todas se



comunicaban al gobierno nacional y los archivos de los cuales se recolectaron son archivos centrales. Muchas de ellas se enviaban a los gobiernos de los estados, a otros ayuntamientos o bien, y era los más común, a los jefes pronunciados. Sin embargo, el número de actas recolectadas sí es más que suficiente para determinar las modalidades que toman las acciones políticas emprendidas por los militares y las respuestas de los pueblos. La clave sobre los propósitos específicos del pronunciamiento militar nos la dio la reseña del gobierno de Ignacio Comonfort de Anselmo de la Portilla. La noche del 19 al 20 de octubre de 1856, a raíz del pronunciamiento de militares conservadores en Puebla, nos dice este autor:

[Los rebeldes] con el cebo de los recursos que podía ministrarles el clero, y con la esperanza de que los pueblos se levantarían al verlos dueños de una ciudad rica y populosa, se hicieron fuertes allí.<sup>33</sup>

Luego entonces, el propósito específico implícito en el pronunciamiento era convocar las adhesiones de los pueblos. Si esto era cierto para la época que reseña de la Portilla, ¿había sido cierto con anterioridad? Para responder a la pregunta escogimos tres momentos. El primero se refiere al pronunciamiento de Antonio López de Santa Anna en 1832; es decir un movimiento militar de parte del ejército y algunas milicias apoyado por liberales-federalistas en contra del gobierno de Anastasio Bustamante al que consideraban ilegítimo (pretexto formal) y que vulneraba los principios federalistas de la Constitución de 1824 (razón política real). El segundo momento es de signo contrario. Se trata de los pronunciamientos en contra del Congreso de 1833-1834 y sus medidas reformistas que afectaban al clero y en cierta medida también al ejército, al cual querían los diputados reducir el número de efectivos, recluirlo en los cuarteles y limitar su presencia política aumentando el número de reclutas en las milicias. El tercer momento son los pronunciamientos por el cambio de forma de gobierno y a favor de una república unitaria durante el año de 1835. Para los tres casos hemos ordenado los pronunciamientos de los pueblos de acuerdo a criterios que permitan conocer la asociación de actores políticos.

---

<sup>32</sup> .- *Planes en la nación mexicana*, México, El Colegio de México- Senado de la República de la LII Legislatura, 1987, en particular los primeros cuatro libros.

<sup>33</sup> .- Anselmo de la Portilla, *México en 1856 y 1857. Gobierno del General Comonfort*, [Edición facsimilar de la de Nueva York, 1858], México, Instituto Nacional de Estudios Históricos sobre la Revolución Mexicana, 1987, p. 126.

En cuanto al primer momento, y como se recordará del capítulo anterior, el gabinete de Bustamante, en particular Lucas Alamán y José Antonio Facio, había iniciado la época de la utilización de los recursos del gobierno federal para intervenir en las elecciones. A raíz del pronunciamiento de Santa Anna en Veracruz, el gobierno inició una contraofensiva política para tratar de neutralizarlo. Como puede verse en el Apéndice IV, tenemos constancia de un buen número de adhesiones de pueblos, comunidades y ayuntamientos al gobierno, (16) y de adhesiones al Plan de Veracruz (13). Porque es muy probable que no se hayan recopilado todas las actas que se produjeron en la época, no cabe caer en especulaciones sobre qué bando obtuvo mayor número, aunque sí nos dan una idea de los patrones de convencimiento que se ponen en marcha. A esa información empírica que ha llegado hasta nosotros le hicimos la siguiente pregunta ¿qué actores políticos participaron en la confección de las actas? Los resultados se consignan en el Cuadro I que sigue a continuación.

**Cuadro I**  
**Actas de apoyo al Plan de Veracruz y al gobierno de A. Bustamante,**  
**por actas (1832)**

<b>Actores</b>	<b>Por Plan de Veracruz</b>	<b>%</b>	<b>Por A. Bustamante</b>	<b>%</b>
Ayuntamiento	4	31	15	48
Ayunt. + Milicia	2	15	2	7
Ayunt. + Cura	1	8	0	0
Otros	6	46	14	45
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>100</b>	<b>31</b>	<b>100</b>

Al clasificarlos por los actores involucrados, vemos que los apoyos a Santa Anna se dispersan entre ayuntamientos, milicias y guarniciones (estas últimas dentro de la zona de influencia de Veracruz, su base de operaciones); en cambio, las adhesiones al gobierno a Bustamante se concentraron en ayuntamientos y pueblos del centro del país, particularmente en el extenso Estado de México. Aquí lo importante es que buena parte de las actas de apoyo a Bustamante las concierta un militar, el general Francisco Hernández, que en una gira que duró del 11 de febrero al 7 de marzo de 1832, convenció y obtuvo actas

de adhesiones de 18 poblaciones.<sup>34</sup> Lo indeterminado y fluido de la situación, seguramente se debió a la vaguedad de los términos del Plan de Veracruz y a que los estados culpaban, no al presidente, sino a su gabinete de socavar el federalismo. Como se sabe el conflicto terminó con el convenio de Zavaleta en el que el gobierno estuvo de acuerdo en llamar a Gómez Pedraza para terminar el periodo de Bustamante en un intento, por una parte, de regresar a la constitucionalidad en la sucesión, pero por otro, para buscar un nuevo equilibrio político, pues esa fue la esencia de ese convenio.

Ni duda cabe que la fórmula Santa Anna-Gómez Farías representó una nueva alineación de fuerzas. Fue un compromiso entre el ejército regular y las clases políticas estatales, según la cual el héroe de Tampico garantizaba tanto los derechos políticos que pretendía conservar el ejército, como un gobierno fuerte; a su vez, Gómez Farías aseguraba el equilibrio federal a favor de los estados. Propósitos contradictorios en el fondo. Sin embargo, lo importante es que en esta ronda política plan, pronunciamiento y convenio aparecen como partes de la lógica de una acción política propia del ejército regular. Pero también se trata de una línea de acción política que choca en sus resultados con la formalidad legal, razón por la cual tuvo que ser —al igual que el Plan de Jalapa anteriormente— legitimada mediante un acto del nuevo Congreso. En efecto, en mayo de 1833 el nuevo Congreso declaraba legítimo el convenio de Zavaleta y desconocía el Plan de Iguala, con lo cual quedaba formalmente sancionada la alianza entre el ejército y la clase civil de corte federalista.<sup>35</sup> De no ser así no se explicaría porqué Santa Anna se retira prudentemente a su hacienda y deja gobernar al vicepresidente, aunque de manera intermitente. Hay que decir que la solución prometía y de haber perdurado quizá la suerte del país hubiera sido otra. Sin embargo, como ya vimos en el capítulo anterior, el problema estuvo en la integración del nuevo Congreso, al que arriban políticos noveles de los estados ante la retracción de los "hombres de bien" que decidieron no participar en las elecciones.

---

<sup>34</sup> .- Es probable que se hubiesen enviado otros militares a otros lugares; sin embargo no podemos afirmarlo. Pero es indudable que contamos con las actas del general Hernández gracias a su celo de obtener copias firmadas y haberlas enviado a la Secretaría del despacho de Guerra. Los recopiladores obtuvieron las cartas del Archivo Histórico de la Secretaría de la Defensa Nacional. *Planes de la nación mexicana*, libros dos, México, Senado de la República-El Colegio de México, 1987, pp. 86-104.

<sup>35</sup> .- Véase la sesión de la Cámara de Diputados del 18 de mayo de 1833. En Cámara de Diputados – 56 Legislatura – Instituto de Investigaciones Legislativas, *Enciclopedia Parlamentaria de México*, t. II, vol. 5, pp. 375-376.

Resultado: un ejecutivo federal políticamente equilibrado, con un Congreso políticamente desequilibrado. Fue el Congreso, más que Gómez Farías, el que de inmediato se propuso cambiar la correlación de fuerzas. Interpretó que su mandato estaba por el lado de fortalecer el federalismo, y de ahí la legislación sobre la organización de las milicias estatales y el derecho de los estados a formar coaliciones en defensa de la forma federal de gobierno. Pero también se propuso desarticular políticamente a actores tradicionales que consideraba sus enemigos mediante leyes que pretendían reorganizar y disminuir los efectivos al ejército y, sobre todo, despojar a la Iglesia de privilegios heredados.

El patrón de acción política del ejército aparece con mucha mayor claridad en el segundo caso que hemos escogido: los pronunciamientos del año de 1834 que se dan a raíz de la legislación que emite el Congreso. Sobre este particular, dos serían los decretos que servirían de pretexto para su posterior clausura. Uno, sobre la intervención de los bienes de las fundaciones del clero (problema que se heredaba de los últimos años de la Colonia), y otro en torno a la facultad de la autoridad civil para designar titulares en los curatos vacantes, en un intento unilateral por asumir el Patronato en favor del gobierno federal y de los estados. El 25 de mayo la villa de Cuernavaca se pronunció con un plan en contra de “las medidas violentas con que los cuerpos legislativos han llenado este periodo de sangre y lágrimas.” Significativamente, se agregaba en la introducción al plan que era “indispensable manifestar expresamente los votos que emiten los pueblos, para que se apliquen remedios exactos y positivos.” No se sabe a ciencia cierta qué o quién movió a los ediles de esa villa a pronunciarse, pero es un hecho que poco antes, el 24 de abril, Santa Anna había reasumido la presidencia y había intentado inducir al Congreso a cambiar algunas de las leyes ya decretadas, dando lugar a un creciente tensión entre el presidente y el Congreso. Esta tensión llegó al grado de que el cuerpo legislativo se viera obligado a emitir una protesta y acusar a Santa Anna de excitar a la población con temores “por la religión recibida de sus mayores y asegurada por el pacto federal.”<sup>36</sup> Para este momento la estrategia de mover a los pueblos se había perfeccionado. El ejército no hace cabeza en los pronunciamientos; el primero de los pronunciamientos corre a cargo de los ediles de Cuernavaca.

---

<sup>36</sup> .- Josefina Z. Vázquez, "Introducción", *Planes en la nación mexicana, Libro dos: 1831-1834, Op. cit.*, p.23.

Sea como fuere, es un hecho que a raíz del Plan de Cuernavaca se van a desgranar una multitud de actas de ayuntamientos y pueblos, así como pronunciamientos de guarniciones del ejército regular, en defensa de la “santa religión” y en contra de las medidas del poder legislativo. De hecho, el pronunciamiento y Plan de Cuernavaca se convierten en el eje en torno al cual se van dando los pronunciamientos militares con una distribución geográfica sorprendente pues dividen el país en grandes áreas de influencia para la acción política castrense. Los pronunciamientos militares, subsidiarios al Plan de Cuernavaca al que siempre asumen en sus respectivos planes, son, por orden de aparición, posteriores siempre al de Cuernavaca: los de las guarniciones de Colima (2 VI 34), Irapuato (11 VI 34), Guanajuato (81 VI 34), Oaxaca (19 VI 34), Morelia (20 VI 34), Campeche (5 VI 34), San Juan Bautista (capital de Tabasco, 16 VII 34), Monterrey (17 VII 34) y Tlalpam (entonces capital del Estado de México, 19 VII 34), con los adicionales de Villa del Carmen (adherido al Plan de Campeche, 12 VI 34) y el de Monclova (adherido al Plan de Monterrey, (23 VII 34). Al ver la distribución geográfica de los pronunciamientos militares, casi puede uno imaginar a altos oficiales del Estado Mayor decidiendo sobre un mapa dónde y cuándo habrán de pronunciarse las guarniciones para tener los mejores efectos militares y políticos. De un lado es obvio que militarmente rodean a los estados más federalistas que contaban con fuertes y disciplinadas milicias, Jalisco y Zacatecas. También está Yucatán, en este caso flaqueado por Campeche. A las huestes de Juan Álvarez en Guerrero —entonces parte del extenso Estado de México— le contraponen la Primera División Federal con base en Tlalpam. Pero el ajedrez militar tiene un claro propósito político: convencer y asegurar el mayor número de ayuntamientos y poblaciones dentro de la jurisdicción de cada guarnición importante en contra del Congreso y eventualmente, como sucede ya avanzado el año del 34, en contra del vicepresidente Gómez Farías.

En el Apéndice V hemos listado las actas que han llegado hasta nosotros. Para tratar de encontrar algunos patrones comunes al tipo de acción política del año 34, hemos elaborado el Cuadro II que aparece adelante. Pero antes de entrar a su análisis, cabe mencionar algunos rasgos que se derivan de la simple lectura de todas las actas. La primera

---

y más evidente es que todas las actas van en un solo sentido: condenar las acciones legislativas en la parte que afectaba al clero; no se mencionan agravios para el ejército. Esta circunstancia es importante ya que la legislación que se proponía el Congreso para el ejército era mucho más radical que los dos decretos que se aprobaron sobre cuestiones relativas a la Iglesia. Es evidente que quienes manejaron esta gran ofensiva política estaban conscientes que la causa religiosa movía más voluntades que los derechos y fueros castrenses. Por otro lado, a lo largo de los meses de la crisis, las actas muestran un cambio paulatino en los objetivos políticos. Al principio son simples declaraciones de condena del poder legislativo; pronto se empiezan a mencionar apoyos y alabanzas al presidente Santa Anna, declarándolo protector de la religión, y al final proponen abiertamente el desconocimiento del poder legislativo y el cese del vicepresidente Gómez Farías. A través de diversos medios, entre los que se destacan los jefes del ejército, Santa Anna alienta a los pueblos en el sentido que quiere actuar, dado que es ya totalmente disfuncional la alianza ejército-clases políticas civiles de los estados que daban basamento al gobierno. No pocas actas, aparte de adhesiones y condenas, proponían también medidas para mantener la tranquilidad pública en su jurisdicción. El texto de algunas, por ejemplo el acta de la Piedad (15-VI-34), ponían de manifiesto desacuerdos con el personal político sito en las capitales de los estados, principalmente con las legislaturas locales por haber secundado las medidas del Congreso general. Finalmente habría que agregar un rasgo común a la absoluta mayoría de las actas: es evidente la consciencia de su autonomía política entre los miembros de los ayuntamientos, los pueblos y las comunidades pues, salvo excepciones, no hacen referencia al partido o al estado al cual pertenecían. Esto último nos hace ver que en escalón inferior de lo que se ha dado por llamar la jerarquía del gobierno, predominaba el deslinde y desconfianza respecto a las clases políticas civiles más experimentadas y educadas de las capitales de los estados, de donde después de todo salían necesariamente los representantes que integraban el Congreso general.

En cuanto a los pronunciamientos de guarniciones del ejército regular y de las milicias también encontramos algunos patrones de comportamiento que vale la pena destacar. El más relevante de todos es que cuando se trata de unidades del ejército regular, las actas del pronunciamiento contienen nombres de jefes y oficiales y, a veces, los de

sargentos, normalmente uno por cada compañía. En cambio, cuando se trata de milicias cívicas aparecen como cosignatarios el comandante local, oficiales, sargentos, cabos e incluso representantes de la tropa miliciana. A primera vista estas diferencias pueden parecer nimias, pero son de gran trascendencia. Con todos sus defectos, el ejército era una corporación jerárquica y así procedía; en cambio la milicia se perfilaba ya como una organización democrática, tendencia que leyes posteriores que las reorganizan en Guardia Nacional habrán de refrendar al disponer la elección de jefes y oficiales por sargentos y cabos, y de sargentos y cabos, por la tropa. En todo caso se constata el carácter comunitario de los pueblos, sus ayuntamientos y su expresión armada, la milicia: no hay individuos, los miembros del ayuntamiento y la milicia actúan como un todo colectivo, no importa que sean ediles, vecinos y/o milicianos. Por ello, lo que denotan las actas es el asentimiento de todos en el objetivo común; no hay disidencia. Cuando ésta se dio, no estaba presente el disidente: en un par de ocasiones se consigna que algún edil se ausentó porque estaba en desacuerdo; otras simplemente se asienta en el acta que no asistió por enfermedad, lo cual pudo ser un recurso del grupo para no dejar constancia del desacuerdo.

**Cuadro II**  
**Actas de población contra la legislación**  
**elcesíástica del Congreso (1834)**

<b>Actores involucrados</b>		<b>Absoluto</b>	<b>%</b>
Ayuntamiento		82	44
Ayuntamiento + Cura y Párroco		30	16
Ayuntamiento + Cura + Milicia		9	5
Ayuntamiento + Milicia		19	10
<b>SUBTOTAL</b>		<b>140</b>	
<b>Otros</b>	Pueblos sin ayuntamiento, barrios, feligreses de parroquia	21	11
	Pronunciamiento a Guarnición	20	11
	Pronunciamiento de milicia	6	3
<b>TOTAL</b>		<b>187</b>	<b>100</b>

En el Cuadro II se listan y clasifican las actas de los ayuntamientos de los pueblos según los actores involucrados. La gran mayoría de ellas contienen en los primeros párrafos

los personajes que estuvieron presentes en las juntas: siempre los ediles, a veces el cura párroco y los representantes de las milicias; en algunas ocasiones también “vecinos principales” en sesiones de cabildo abierto. Del total de ayuntamientos (140), 82 actas sólo mencionan a los funcionarios edilicios, y constituyen el grupo más numeroso (59%); le siguen en orden de importancia las actas firmadas conjuntamente por los funcionarios de ayuntamientos y los curas párrocos (30 en total para hacer un 21%). Ciertamente, el tema tenía que ver con los derechos tradicionales de la Iglesia, pero aún así la baja proporción es explicable porque en la época había numerosos curatos vacantes a consecuencia del desacuerdo entre la Santa Sede y el Estado mexicano en torno al Patronato; es más, uno de los decretos en entredicho del Congreso, el que asumía el Patronato en favor del gobierno, iba encaminado a dar solución a esta situación pues alguna instancia tenía que nombrar a los curas. A lo anterior hay que agregar que en el 6 % de las actas, los curas párrocos aparecen firmando junto con los representantes milicianos. Así las cosas, la participación de los curas párrocos no deja de ser importante en el desarrollo y conclusión de las juntas que motivaron buena parte de las actas. Por otro lado decidimos clasificar aparte 21 actas adicionales (Apéndice VI), producto de pueblos que no son cabecera municipal, y están suscritas por habitantes de barrios e incluso por miembros de juntas de feligreses parroquiales. Estas actas se dieron sobre todo en grandes ciudades, principalmente en la Ciudad de México. No representan actores políticos colectivos propiamente dichos según los parámetros que asumimos, pero fue necesario incluirlas para ilustrar cuán amplia fue la protesta organizada por diversos agentes políticos.

Pero ¿cuáles o quiénes fueron los agentes políticos que intervinieron para mover a esos actores colectivos? En el Apéndice VII hemos clasificado las actas de los ayuntamientos de acuerdo a lo que en los textos de las mismas se menciona al respecto. Resalta de entrada el alto número (42) de ayuntamientos en cuyas actas no hay referencia alguna sobre quién o quiénes los incitan a pronunciarse. Esto se puede explicar por razones geográficas: quizá los ayuntamientos mejor situados respecto a vías de comunicación y, por lo tanto, mejor informados, decidieron por sí mismos tomar una actitud pública sobre los temas candentes que se discutían en el país. Nos lleva a esta conclusión el hecho de que al menos en 19 actas hay referencias que remiten el conocimiento del asunto a papeles



impresos que circulaban dando a conocer los planes de los diversos pronunciamientos que se dieron a partir del Plan de Cuernavaca. Sin embargo, en más de cien actas hay referencias específicas sobre qué instancia los había “excitado”, como se decía en la época, a tomar partido. En 35 de ellas se mencionan oficios o comunicaciones enviadas por prefectos, subprefectos o jefes políticos; en 32 se menciona que actuaron a instancia de jefes militares o comandante de guarniciones pronunciadas y que ejercían influencia política en los ayuntamientos de su jurisdicción militar. Sólo en 10 casos se menciona en las actas que las juntas se convocaron a instancias de ayuntamientos vecinos, lo que evidencia que estos actores colectivos tenían escasa comunicación horizontal. Finalmente hay que hacer notar que sólo en dos casos se consigna que las juntas fueron reunidas a instancias de los curas párrocos, lo cual quiere decir que carecían de poder de convocatoria y que cuando aparecen firmando otras actas junto con ediles y milicianos, ellos eran los convocados.

### ***Municipalismo y centralismo***

Para 1835 se confirmaba que los pueblos eran actores políticos de primer orden. Otros actores políticos conocían ya de las formas y medios para influirlos. Bien orientados podían servir perfectamente para conseguir propósitos políticos específicos. Las experiencias de los años 1832 y 1834 así lo confirmaban. Para 1835 Santa Anna había reasumido la presidencia de la República y se había desembarazado tanto de Gómez Farías como del Congreso que le apoyaba. Excluidos los radicales, disuelto el Congreso, el nuevo Congreso electo entre noviembre y diciembre de 1834 y tenía en su seno a tres fracciones: moderados (también conocido como partido del orden), santannistas y los centralistas intransigentes en clara minoría. No era, como se ha sostenido, un Congreso de tendencias pro militares o pro clericales. Entre sus miembros predominaba, en términos generales, la idea de que había que reformar la Constitución del 24 para evitar la anarquía.<sup>37</sup> Es más, en el país este era el tema del día.

---

<sup>37</sup> .- Sordo Cedeño, *Op.cit.*, pp. 103 y ss.

Entonces todavía se estilaba que los diputados llegaran al Congreso, adjunta a su documentación electoral, con poderes sobre los temas y el sentido a legislar otorgados por ayuntamientos y legislaturas estatales. En el caso del Congreso del 35, los poderes de la mayoría de los diputados recién electos versaban sobre reformas a la Constitución. La naturaleza y objeto de esos poderes fue, entonces, el tema central de la Comisión Especial de la cámara baja encargada del examen de las credenciales de los presuntos diputados. La Comisión encontró que la mayoría de las diputaciones estatales estaban autorizadas para llevar a cabo reformas constitucionales, con una minoría entre ellos cuyos poderes señalaban claramente las salvaguardas del artículo 171 de la Constitución vigente que declaraba inalterables los artículos que establecían la libertad y la independencia de la nación, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y la división de los poderes supremos de la federación y los estados.<sup>38</sup> En consecuencia, el tema tenía que derivar hacia el asunto de si el Congreso era constituyente o no, si podía realizar reformas constitucionales o tenía que citar a otro extraordinario. Este asunto se abordó mediante la integración de otra comisión especial, una vez que el Congreso inició formalmente sus sesiones a partir del 19 de julio. Pero previamente se dio un movimiento en el país en favor del cambio de la forma de gobierno, expresándose a través de actas, pronunciamientos y representaciones a lo largo de los meses de mayo y de junio.

En el camino que llevó a República centralista vemos repetirse algunos de los rasgos anteriormente tratados en relación con los pueblos y sus actas en los dos años anteriores. El principal: el movimiento en favor de una República centralista empieza, como en el movimiento del año 34, con un pronunciamiento civil, el del Muy Ilustre Ayuntamiento de Orizaba, el 19 de mayo de 1835. Este pronunciamiento tuvo lugar inmediatamente después que Santa Anna había derrotado a las milicias de Zacatecas el 11 anterior, que se habían pronunciado, al igual que Juan Alvarez en el Sur, en contra de los intentos del nuevo Congreso de reducir las milicias de los estados. Se ha dicho que a partir de estos eventos, Santa Anna decidió ya no oponerse al movimiento centralista, lo cual

---

<sup>38</sup> .- De acuerdo al análisis de Sordo Cedeño, de 20 estados, 9 otorgaron poderes absolutos para cambiar la forma de gobierno; eran los más poblados y contaban con 54 diputados. Fueron 5 estados, con 21 diputados, los que otorgaron poderes para reformar la constitución sin especificación o señalando los límites del artículo 171; 5 estados más y 2 territorios, con 8 diputados en total, no otorgaron poderes. Sordo Cedeño, *Op. cit.*, pp. 160 y ss.

resulta lógico pues Zacatecas con su rebelión abrió las puertas al cambio en la forma de gobierno al colocar a los federalistas en la ilegalidad.

Vale la pena desmenuzar el texto del pronunciamiento de Orizaba porque contiene elementos que ilustran cómo pensaban la mayoría de los ayuntamientos sobre el federalismo. Obviamente el primer rasgo importante es la insistencia en los “pueblos” como sujeto al que se dirige la acción política que se emprende. Si bien de pasada se hace referencia a la nación, la insistencia en el texto es a “los pueblos”, “esperanzas de estos pueblos”, “la voluntad más claramente enunciada de los pueblos”, conservar “los bienes reales y efectivos que se hayan proporcionado á los pueblos”, leyes que acerquen “lo conveniente á los pueblos, la residencia de sus tribunales superiores” y así por el estilo. De la lectura del texto se infiere también que no estaba dirigido para la atención de la superioridad inmediata en los estados, tampoco a la nacional, ni siquiera al Congreso. Querían hacerse oír por los pueblos. La intención es desencadenar las adhesiones de los pueblos a la reforma constitucional que modificara el federalismo que a los ojos de los orizabeños era fuente de muchos males públicos. Empieza el texto por señalar que lo motiva la resolución del Congreso en el sentido que las reformas constitucionales tendrían como límite lo señalado en el artículo 171. Pasan luego a una serie de consideraciones que son un compendio de la “experiencia de los males sufridos” pues

Que habiéndose hecho ilusorias las esperanzas de estos pueblos, vinculadas en la mediación de sus autoridades se hace indispensable el que por sí mismo[s] publiquen á la faz de la nación los puros y sinceros deseos que los animan por la variación del sistema de gobierno.

Vienen luego los agravios que fundamentan porqué “el sistema federal no es á propósito para hacer la felicidad de los mexicanos.” Primero destacan los ataques a la religión en “los impíos decretos” del año anterior convocando así un entusiasmo similar de adhesiones. Luego, para refrendar el sentido de lo anterior, recuerdan el sufrimiento “de la buena moralidad de los pueblos” por la introducción y expendio de libros irreligiosos e inmorales. Después, el salto a la verdadera intención política: con el sistema federal, dicen los signatarios, los revolucionarios encontraron en los estados recursos para sobreponerse a los poderes federales. Aún más, esos revolucionarios hicieron padecer la libertad de las personas y las propiedades con leyes de proscripción, facultades extraordinarias y

confiscación de bienes. La referencia entre líneas es al Congreso anterior y al vicepresidente Gómez Farías; es evidente que se quiere aprovechar la inercia de la reacción popular a los acontecimientos del año anterior. Y estos males provocados por el sistema federal subsisten y además amenazan la integridad del territorio nacional que

ha sido vilmente vendida por un decreto de la legislatura de Coahuila y Tejas; por otro de la de Zacatecas se emprendió la resistencia armada al cumplimiento de una ley del congreso general [la de reducción de las milicias], y la revolución del Sur que tiene por objeto restituir las cosas y personas que por desgracia rigieron á la República el año de 33, ha sido promovida y ensalzada por los que asimismo se dan el nombre de puros federalistas, todo lo que convence que aquellos males no dependen, como se ha querido decir, de las personas que depositan el poder [sic] sino que nacen de la misma esencia y organización inseparable del sistema [federal].

Así, en esta requisitoria popular, el federalismo no aparece como la coexistencia de territorios con cierto grado de autonomía, sino como un sistema de feudos que propicia una clase política regional ociosa e inútil, revolucionaria y alteradora del equilibrio nacional. Ello se ve con mayor nitidez cuando señalan que lo “que hoy perciben los diputados, consejeros, perfectos, gobernador, vicegobernadores de los estados” podría destinarse en los mismos estados al “fomento de la instrucción pública, al de las artes y la agricultura, á la construcción de puentes y caminos, que faciliten el comercio y á la extinción de la deuda nacional”. Por ello, la ciudad de Orizaba se inclinaba por variar el sistema federal y exhortaba al presidente de la República, D. Antonio López de Santa Anna, para que “dispense, como se le suplica, su alta protección á la emisión libre y espontánea de los votos de los pueblos [en] favor del cambio de sistema.” Más claro, ni el agua.

**Cuadro III**  
**Actas de pronunciamiento por república centralista y actores colectivos**  
**(mayo – noviembre 1835)**

<b>Actores</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
Ayuntamiento	18	30
Ayunt. + Vecinos	15	25
Ayunt. + Jefe Político	8	14
Ayunt. + Cura	5	8
Ayunt. + J. Político + Vecinos	4	7
Ayunt. + J Político + Cura	2	3
Ayunt. + Ejército	3	5
Sólo Vecinos	5	8
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>100</b>

En el Cuadro IV se concentran los datos sobre actores políticos signatarios de las actas que se desgranaron a partir del pronunciamiento de Orizaba y que se recogen en *Planes de la nación mexicana*. En términos generales coincidimos con Sordo Cedeño en el sentido que este fue un movimiento popular. Si alguna inducción hubo en este caso se derivó de las discusiones en el poder legislativo sobre los alcances de los poderes de los diputados y la naturaleza del Congreso. En los pronunciamientos es notable el alto número de actas que sólo consignan como signatarios a los miembros del Ayuntamiento y a los vecinos (63%). La fuente que hemos utilizado consigna un número limitado de actas; Sordo Cedeño, basándose en informaciones periodísticas de la época nos da un número casi seis veces superior.<sup>39</sup> Pero la impresión es la misma: había un sentimiento antifederal en los pueblos que llega a imponerse a la opinión en buen número de capitales de los estados. De esta forma, y a pesar de las diferencias entre sus miembros sobre los alcances del Congreso General, éste llegó a contar con un respaldo popular para intentar el cambio en la forma de gobierno. Por ello la especie puesta en circulación por Mora en el sentido que el centralismo fue producto de una alianza entre clero y ejército puede ser desechada. Resulta más factible, dado como se hacía la política en ausencia de partidos, atribuirle al deseo de los pueblos que se expresan a través de sus ayuntamientos. En otras palabras, el federalismo se derrumbó no sólo por sus excesos, sino porque los ayuntamientos arremetieron en su contra aprovechando una coyuntura nacional.

### ***El efecto político de la Guerra de 1847***

Más que a las causas, ya muy exploradas, de la guerra de 1847 con Estados Unidos, conviene aquí resaltar los efectos políticos que trajo consigo. La derrota y la pérdida de casi la mitad del territorio nacional con la firma del tratado de Guadalupe Hidalgo en 1848, marcan un punto de inflexión que va a afectar la acción de los principales actores políticos y sus alineaciones en los años subsiguientes. En un arco temporal que cubre prácticamente dos decenios, y que pasa por la Revolución de Ayutla para llegar a la restauración de la

---

<sup>39</sup> .- Sordo Cedeño, *Op. cit.*, pp. 174-184.

República, se da una concatenación de hechos que se inician con el fracaso de la primera República centralista, el mal manejo de la crisis tejana y un gobierno nacional al que la guerra sorprende mal preparado para afrontarla.

Para nuestro propósito, dos fueron los efectos, agravados por una circunstancia inevitable. Empezamos por esta última, el agotamiento de una generación. En efecto, entre 1848 y 1858 desaparece por completo del panorama nacional la primera generación de hombres públicos que consumaron la independencia y dieron los primeros pasos para “constituir la nación”.<sup>40</sup> A escasos 8 meses de la firma del tratado de Guadalupe Hidalgo fallece Carlos María de Bustamante y hacia el final de ese decenio, en julio de 1858, desaparece Valentín Gómez Farías, ambos destacados diputados desde los primeros congresos constituyentes. Con ellos, en ese lapso, desaparece una generación y como señala González Ávalos, también un estilo político y un enfoque peculiar de los problemas nacionales.<sup>41</sup> Esa generación va a ser sustituida por otra, que ya no vivió la Colonia, pues el más viejo nació en 1806 y la mayoría entre 1811 y 1820, como señala Luis González.<sup>42</sup> Según este autor, la “pléyade de la Reforma” es fundamentalmente provinciana pues de 80 individuos sólo doce provenían de la Ciudad de México, el resto de los estados, con sólo una cuarta parte de origen rural y el 80% pertenecientes a hogares de clase media. Pero rústicos o urbanos, todos acudieron a las ciudades a educarse. De aquí su característica principal: es la primera generación política instruida bajo el laicismo. Según Justo Sierra, esta nueva generación se formó ya en las instituciones republicanas, en los institutos de ciencias o colegios civiles de los estados periféricos al centro que impartían educación laica.<sup>43</sup> Benito Juárez, el más rústico (e indígena) de todos dejó testimonio sobre el ambiente liberal en esos establecimientos.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> .- Cecilia Noriega Elío, “Los grupos parlamentarios en los congresos mexicanos. Notas para su estudio.” En Beatriz Rojas (coord.), *El poder y el dinero. Grupos y regiones mexicanas en el siglo XIX*, México, Instituto Mora, 1994, pp. 150-151.

<sup>41</sup> .- Miguel González Avelar, *México en el umbral de la Reforma*, México, Federación Editorial Mexicana, 1971, p. 11.

<sup>42</sup> .- Véase el ensayo “La ronda de las generaciones” de Luis González y González, *Todo es historia*, México, Cal y Arena, 1989, pp. 130-132.

<sup>43</sup> .- Justo Sierra, *Juárez, su obra y su tiempo*, México, Editorial Porrúa, 1970, pp. 6 y 30.

<sup>44</sup> .- Juárez ingresó al Instituto de Ciencias y Artes de Oaxaca al año siguiente de su apertura en 1827 para estudiar jurisprudencia. De la institución dice: “El Director y catedráticos de este nuevo establecimiento eran todos del Partido Liberal y tomaban parte, como era natural, en todas las cuestiones políticas que se suscitaban en el Estado. Por esto, y por lo que es más cierto, porque el clero conoció que aquel nuevo plantel

Pero la de la Reforma fue una generación, además de laica, mayoritariamente radical. Se entroniza gracias a la Revolución de Ayutla de 1854, y pronto llega a dominar el escenario político cuando aún son, incluso para la época, muy jóvenes. En su mayoría, se han desempeñado anteriormente en puestos políticos en sus estados. Pero su radicalismo apenas se ve balanceado por la corriente moderada; durante los años difíciles del desempeño de esta generación hay facciones diversas a su interior que más que producto de posturas ideológicas lo son de la competencia por el poder. Se trata del debut en todo su esplendor de los “ismos” personalistas: juarismo, lerdismo, porfirismo. En los años que corren de 1854 a 1867 se les oponen los conservadores, también de nuevo cuño, provenientes en su mayoría del México del centro. Pero en esta dicotomía ya no van a figurar de forma destacada los moderados, tan importantes en la generación anterior. No porque no lo hubiera —ya Mariano Otero se prefiguraba como el líder ideológico de los nuevos moderados desde 1842— sino porque la guerra con Estados Unidos primero, y el golpe de estado del presidente Ignacio Comonfort a la Constitución de 1857 después, se van a unir para desprestigiar y extinguir esta corriente política.

La moderación había sido una postura política aceptada y legítima en la generación que dominó el escenario nacional hasta los intentos de reformas a la Constitución en 1842 y 1847. En los diez años que corren entre la aprobación de la Constitución de 1857 y la restauración de la República, la polarización política es absoluta, al grado de dar pie a una guerra civil de magnas proporciones. ¿Qué había pasado? ¿Cuál fue la razón para que la generación liberal de relevo fuera radical y no hubiera lugar a la moderación? Los moderados, corriente de opinión política que aparece con claridad a partir de 1838, se expresaban sobre todo en los congresos nacionales. Su característica principal había sido tratar de evitar las tendencias despóticas del partido del orden —que tan bien se habían manifestado durante la administración de Anastasio Bustamante— y frenar las

---

de educación, donde no se ponían traba a la inteligencia para descubrir la verdad, sería en lo sucesivo, como lo ha sido en efecto, la ruina de su poder basado sobre el error y las preocupaciones, le declaró la guerra sistemática y cruel, valiéndose de la influencia que entonces ejercía sobre la autoridad civil, sobre las familias y sobre toda la sociedad. Llamaban al Instituto casa de prostitución y a los catedráticos y discípulos herejes y libertinos.” Véase “Apuntes para mis hijos” en Jorge L. Tamayo (selección y notas), *Benito Juárez. Documentos, discursos y correspondencia*, t. 1, México, Editorial Libros de México, 1972, pp. 100-101.

exageraciones más violentas del partido radical al estilo la democracia baja de los yorkinos o las reformas más exaltadas del Congreso del 33.<sup>45</sup> Era pues un centrismo pragmático que exigía partir de las circunstancias para hacer una reforma liberal progresiva que tomara en cuenta las tradiciones y costumbres del país. En pocas palabras, los moderados proponían una política realista capaz de modernizar al país, pero sin prisas ni precipitaciones. Fue una alianza variopinta a cuyas filas se integraron legisladores que habían militado en las facciones iturbidista, yorkina, escocesa, los hombres de bien, centralistas y federalistas. Su ideólogo más destacado fue, sin duda alguna, Mariano Otero. Este malogrado político jalisciense, que muere en 1850, estaba a favor de reformas para subsanar los defectos de la Constitución de 1824, de una actitud conciliadora hacia la Iglesia y por un ejército respetable que no fuera sustituido por las milicias, aunque no pedía la desaparición de estas últimas. Creía firmemente en las elecciones y el marco democrático para integrar los poderes federales. Su prioridad más urgente fue poner en pié la hacienda pública, en lo cual sí asumía el programa radical: creación de una clase media y de riqueza gravable mediante el repartimiento de las tierras "improductivas" en manos de la Iglesia pero también de los latifundistas.

La postura política de los moderados disgustaba a los otros dos extremos. Los radicales los acusaron en su momento de "equilibristas" y los conservadores de propiciar un gobierno débil "donde las leyes se desobedecen y se eluden". Los federalistas los consideraban enemigos y los conservadores los rechazaban como aliados. Aún así, en las primeras dos terceras partes del decenio de los cuarenta, vemos a los moderados avanzar lenta pero seguramente en los congresos, haciendo prodigios de equilibrio entre las fuerzas políticas en ellos representadas. De ahí los intentos de conciliación, al menos en cuanto a la forma de gobierno, que identifica Santiago Oñate y que ya tratamos en el capítulo precedente.

---

<sup>45</sup> .- Will Fowler,, "El pensamiento político de los moderados, 1838-1850: El proyecto de Mariano Otero" en Brian Connaughton y otros (coord.), *Construcción de la legitimidad política en México*, México, El Colegio de Michoacán-Universidad Autónoma Metropolitana-Universidad Nacional Autónoma de México-El Colegio de México, 1999, pp. 275-300.



Sin embargo, no serían las descalificaciones de los adversarios políticos las que darían al traste con la corriente moderada. Sería la Guerra con Estados Unidos. El Congreso de 1848, que le tocó aprobar el tratado de Guadalupe Hidalgo, era un congreso moderado. Es muy posible que otro dominado por cualquiera de los extremos, federalistas o conservadores, no lo hubiera aprobado, con lo cual el desastre nacional habría sido mayor. Este Congreso fue electo en una elecciones difíciles, cuando buena parte del país estaba ocupado por las fuerzas extranjeras, y en las cuales los federalistas, ahora llamados puros, cometieron una serie de errores y distracciones que los llevaron a tener una exigua representación.<sup>46</sup> Se ha calculado que la cámara baja quedó integrada en un 60% por diputados moderados y la cámara alta en un 90% por senadores de la misma filiación. Ello les permitió no sólo dominar las comisiones encargadas de dictaminar el tratado, sino también establecer una estrategia para su rápida aprobación: un dictamen con un artículo único que disponía aprobar el tratado, para evitar así que se pasara a discutirlo en lo particular cláusula por cláusula. Los Estados Unidos no habrían aceptado una enmienda al contenido del tratado. A ello hay que agregar que el propio Congreso había designado para desempeñar el puesto de presidente de la República, tras la renuncia de Santa Anna, a Manuel de la Peña y Peña, moderado también. En dos rápidas sesiones, el tratado fue aprobado por 51 votos contra 35 en la Cámara de Diputados y por 33 contra 4 en la de Senadores.

Quienes han estudiado la opinión pública en esos años —entendiendo por opinión pública la de los diarios de la Ciudad de México— han llegado a dos conclusiones relevantes.<sup>47</sup> Una, que la opinión pública primero presionó por la guerra, no obstante las resistencias del presidente José Joaquín Herrera, dado que el honor nacional estaba en entredicho por la anexión de Tejas por parte de los Estados Unidos. Y otra, una vez derrotada las fuerzas mexicanas, con las tropas estadounidenses en la capital de la república, esa misma opinión pública presionó al Congreso sito en Querétaro para aprobar

---

<sup>46</sup> .- Aquí seguimos a Reynaldo Sordo Cedeño en su artículo “El Congreso y la guerra con Estados Unidos de América, 1846-1848” en Josefina Zoraida Vázquez (coord.), *México al tiempo de su guerra con Estados Unidos (1846-1848)*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México-Secretaría de Relaciones Exteriores, 1997, pp. 94-103.

<sup>47</sup> .- Jesús Velasco Márquez, *La guerra del 47 y la opinión pública (1845-1848)*, México, SepSetentas, 1975, 165 pp.

los tratados de paz, dadas las manifestaciones de algunas fuerzas políticas en Estados Unidos de anexarse todo el territorio nacional. Estas consideraciones prácticas no escaparon a los pragmáticos moderados, razón por la cual las dos cámaras aprobaron el tratado de Guadalupe Hidalgo en mayo de 1848. Los moderados siempre sostendrían que habían actuado obligados por circunstancias abrumadoras y que habían salvado lo salvable. Sin embargo, a partir de entonces pesarían sobre ellos los sanbenitos de traidores y agregacionistas, lo que habría de contribuir a su posterior extinción como corriente de opinión política nacional.

La moderación como postura política duraría hasta el gobierno constitucional de Ignacio Comonfort. Después, a consecuencia del golpe de Estado del presidente de la República, la moderación caería en el desprestigio y el desuso políticos.<sup>48</sup> Como se sabe, Comonfort no sólo designó un gabinete con mayoría de moderados frente a un Congreso ordinario radical, sino muy pronto llegó a la conclusión de que la Constitución de 1857 era inaplicable. Con tal convicción sólo le quedaban dos caminos: intentar reformar la Constitución, algo imposible dada la actitud del Congreso, o acudir al golpe de Estado, que fue lo que hizo con el consejo de su ministro de Hacienda, Manuel Payno. No tiene aquí caso discutir si Comonfort fue el culpable de sumir al país en la guerra civil; quizá era inevitable. Lo que quisiéramos destacar es que en la época, la moderación sólo podía funcionar y rendir frutos desde el Congreso, no desde el poder ejecutivo.<sup>49</sup> Dada la extremada polarización de las fuerzas políticas, no eran posibles ni la política de amalgama de Victoria, ni el arbitraje que intentara Santa Anna en sus buenos tiempos. Sin embargo, pareciera que Comonfort con su medida desesperada hubiera intentado consolidar algo parecido al arbitraje pero desde una posición de fuerza. La prueba está en el texto del pronunciamiento del general Félix Zuloaga, que contó con la complicidad de Payno y

---

<sup>48</sup> .- Muchos moderados figurarían en las filas del Imperio. Se les facilitó el tránsito de la república a la monarquía porque Maximiliano, ya desde Miramar, había anunciado que seguiría una política de orden pero liberal. Un anuncio de esta naturaleza se avenía perfectamente con el propósito general de los liberales moderados: conseguir la realización paulatina de los ideales liberales en un contexto de orden que acomodara a los diversos intereses. En realidad a quien desilusionó Maximiliano fue a los conservadores que le habían ofrecido el trono. Al respecto ver Erika Pani, *Para mexicanizar el Segundo Imperio. El imaginario político de los imperialistas*, México, El Colegio de México-Instituto Mora, pp. 311 y ss.

<sup>49</sup> .- Para una visión a vuelo de pájaro sobre los trabajos, actitudes y angustias del presidente Ignacio Comonfort ver Rosaura Hernández Rodríguez, *Ignacio Comonfort. Trayectoria política. Documentos*, México, Instituto de Investigaciones Históricas-Unam, 1967, pp. 10-83.

Comonfort. El Plan de Tacubaya llamaba, en nombre de los pueblos, al desconocimiento de la Constitución, pero reconocía a Comonfort como presidente y le otorgaba facultades amplias incluso para citar a un nuevo Congreso. El único propósito del Congreso extraordinario era componer una nueva constitución “que sea conforme con la voluntad nacional y garantice los verdaderos intereses de los pueblos.”<sup>50</sup> Esta fue la última vez en que un pronunciamiento tendría las características de los pronunciamientos de la época de Santa Anna de los años treinta, al que reconocían como “protector de nuestra Santa Religión” a fin de combatir a los radicales en el Congreso. Pero el parecido es sólo superficial pues, Comonfort y sus allegados olvidaron acudir a promover su causa entre los pueblos. Lo que sigue al Plan de Tacubaya son una larga lista de proclamas, todas de autoridades nacionales legitimistas y de las clases políticas civiles de los estados. ¿Qué había pasado? Como veremos más adelante, el advenimiento de la Guardia Nacional había cambiado sustancialmente la dinámica política.

Muy pronto regresaría al centro de atención el tema favorito de la clase política: la forma de gobierno más adecuada para el país. Pero ahora ya no se la consideraría mirando al futuro “para hacer la felicidad de la nación” como había sido típico de la generación anterior, primera en experimentar con diversas alternativas en la materia. Lo harían con los ojos puestos en los “errores del pasado”. La paulatina desaparición física y política de la corriente de opinión moderada daría lugar a un actor político transmutado: una clase política integrada en su mayoría por la generación de relevo, polarizada al extremo en torno a dos proyectos: república federal y monarquía moderada.

El segundo efecto importante de la guerra con Estados Unidos fue el desprestigio del ejército permanente y la glorificación de la Guardia Nacional y de sus líderes. En realidad, aquí estamos hablando de un doble efecto. La guerra puso de manifiesto lo que se sabía y temía de tiempo atrás: que dados sus problemas y vicios —negativa de los estados a cumplir con sus cuotas de sangre, los problemas del erario del gobierno nacional, la leva como método de reclutamiento, un cuerpo de oficiales formados empíricamente y la militancia política de los altos mandos— el ejército regular era incapaz de afrontar

---

<sup>50</sup> .- *Planes en la nación mexicana. Libro seis : 1857-1910.*, México, Senado de la República-El Colegio de

eficazmente la defensa del país ante un invasor extranjero. El ejército había llegado al apogeo de su poder como actor político en el escenario nacional en 1840, al amparo de los bandazos políticos de Santa Anna. El centralismo lo había fortalecido, se había eliminado la competencia de las milicias estatales e, incluso, los mandos llegaron a sustituir a la burocracia hacendaria cuando, a partir de 1837, se nombró a los comandantes generales visitantes de las oficinas de Hacienda en los departamentos para supervisar los cobros de impuestos. Paradójicamente, el apogeo del ejército marcó el inicio de su decadencia. Un ejército convertido de pleno derecho en agente centralizador resultaba una tentación muy grande para cualquier jefe ambicioso. Tal fue el caso del general Mariano Paredes y Arillaga. Una minuciosa exploración de su correspondencia nos presenta a este jefe, autor de los sucesivos pronunciamientos de 1841, 1844 y 1845, como el político que quiere aprovechar su mando para hacer combinaciones con la clase propietaria para hacerse del poder, sin enemigo al frente pues el régimen centralista los había minimizado.<sup>51</sup> La Guerra del 46, entonces, sorprende al país con un ejército permanente altamente politizado, cuyos jefes resultan aptos para la maniobra en la conjunción de intereses y, de hecho, en plena rebelión política en contra Santa Anna, quien dejaba paulatinamente de ser representante del ejército en las alianzas políticas.

Por ello no sorprende el decreto del 11 de septiembre de 1846 que instituyó la Guardia Nacional, emitido cuando los estadounidenses ocupaban ya el Norte del país. Fue propiciado por Gómez Farías, que había regresado como vicepresidente junto a un Santa Anna ahora presidente por disposición del Congreso. Visto históricamente, el decreto tiene tres implicaciones. La primera y más importante a corto plazo, es la de reconocer que el ejército por sí sólo es incapaz de contener la avalancha que se precipita sobre el país. La segunda, que supone un reconocimiento *de facto* a la federación, pues se recurre a los recursos locales para enfrentar la crisis militar. Y la tercera, a la larga la más perdurable e influyente en la recomposición de fuerzas en el escenario político mexicano, es que el decreto abre bases nuevas a las alianzas locales y regionales.

---

México, p. 16.

<sup>51</sup> .- Josefina Zoraida Vázquez, "El ejército. Un dilema del gobierno mexicano (1841-1864)" en *Problemas de la formación del Estado y la Nación en Hispanoamérica*, Inge Buisson *et. al.*, (ed.), Wien, Böhlau verlag Köln, 1984, pp. 319-338.

De acuerdo con el decreto, la Guardia Nacional nada tenía que ver con las abolidas milicias cívicas heredadas de los últimos años de la época colonial, pues partía del principio que los jefes y oficiales de ella “se conducirán como ciudadanos que mandan ciudadanos” (art.55). Pero no sólo eso, también establecía que los jefes serían nombrados por los oficiales y sargentos de cada cuerpo, “a pluralidad absoluta de votos” (art. 37) y, a su vez, que los oficiales, sargentos y cabos “lo serán por los individuos de sus compañías respectivas” (art. 38).<sup>52</sup> Estos principios fueron refrendados en la Ley Orgánica de la Guardia Nacional del 15 de julio de 1848. Con el decreto del 46, sin mayor oposición, los liberales logran introducir en un cuerpo en principio jerárquico por militar, tres principios básicos: la igualdad, la ciudadanía y el principio democrático electivo, y todo ello referido a la localidad. Los temas de las milicias y la titularidad y cobro de los impuestos habían llevado, en el fondo, al cambio del régimen federal por el central apenas algunos años antes; ahora, mediante este decreto, no se regresaba al *statu quo ante*, sino se iba más lejos, pues a partir de entonces y hasta que Porfirio Díaz reorganiza el ejército federal y desmoviliza a la Guardia Nacional en 1880, ésta habría de convertirse, a la vez, en el vehículo del triunfo ulterior de los liberales y en uno de los actores políticos más importantes de la segunda mitad del siglo XIX.

### ***La Guardia Nacional, matriz del sistema político***

Con la creación de la Guardia Nacional a partir de 1846, asistimos a la transformación de un actor político anterior de segundo orden bajo un novedoso marco institucional. En efecto, la Guardia Nacional aparece no sólo como un actor político de pleno derecho, sino como el lugar de confluencia de la nueva generación de liberales y los pueblos y sus ayuntamientos. Anteriormente la milicia había llegado a ser una fuerza militar efectiva únicamente en algunos estados, como Jalisco y Zacatecas, pero resultaron

---

<sup>52</sup> .- Decreto del 11 de septiembre de 1846, véase Dublán, Adolfo y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República, ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano*, Edición oficial, México, 1876-1904, v. 4, p. 259.

inútiles en sus enfrentamientos con el gobierno nacional en 1836. En donde llegaron a subsistir durante los años centralistas, no trascendían los límites del terruño y figuraban como instrumentos de prolongación política de los propios ayuntamientos. Por ello, como vimos líneas arriba, cuando estaban a la mano los ayuntamientos convocaban a sus jefes y representantes milicianos para firmar las actas de los pronunciamientos, en los cuales los ediles y vecinos principales llevaban la voz cantante.

El aspecto central de la Guardia Nacional que no debemos perder de vista, es el papel de articulación de demandas que propicia en la interacción de dos actores importantes y hasta entonces contrapuestos: la clase política regional y los representantes de los pueblos. Como ya vimos, estos dos actores que respondían en el México central a intereses distintos, vivían en una perpetua tensión como consecuencia de formas de dominación —local y regional— también distintas y divergentes. Tensión que se acentuaba cuando las estructuras institucionales centrales de los estados las copaban las facciones federalistas y/o liberales exaltados. En ese choque de dominaciones estaban de por medio temas importantes como el de la integración de las representaciones estatal y nacional, el control de los impuestos y tributos, el mando de las milicias locales y la tenencia comunal o privada de la tierra. En su momento, estas fricciones habían llevado a no pocos ayuntamientos de pueblos a abominar el régimen federal y apoyar la alternativa centralista. Con la constitución de la Guardia Nacional a raíz de las guerras de intervención extranjeras, se producirían múltiples efectos hacia el interior de los estados y hacia la instancia nacional.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> .- La Guardia Nacional se ha estudiado poco, pero de lo poco que hay ha sido posible extraer las líneas principales que nos han servido para detallar los efectos políticos de su constitución. Véase: Alicia Hernández Chávez, “La Guardia Nacional y movilización política de los pueblos”, en Jaime E. Rodríguez O., (ed.), *Patterns of Contention in Mexican History*, Wilmington, SR Books, 1992, pp. 207-225 y “Origen y ocaso del ejército porfiriano”, *Historia mexicana*, XXXIX:1 (julio-septiembre 1989), pp. 257-295; Guy P. C. Thomson, “Popular Aspects of Liberalism in Mexico, 1848-1888” en *Bulletin of Latin American Research*, X:3 (1991), pp. 265-292 y “Los indios y el servicio militar en el México decimonónico. ¿Leva o ciudadanía? En Antonio O. Escobar, *Indio, nación y comunidad en el México del siglo XIX*, México, Ciesas, 1993, pp. 207-251; Pedro Santoni, “A Fear of the People: The Civic Militia of Mexico in 1845” en *Hispanic American Historical Review*, LXVIII:2, pp. 269-288. Otras fuentes de carácter general: Pedro Pruneda, *Historia de Méjico, desde 1861 a 1867*. [edición facsimilar de la española de 1867], México, Fundación Miguel Alemán-Fundación Unam-Instituto Cultural Helénico-Fondo de Cultura Económica, 1996, 462 pp, mapa e índice onomástico; Juan de Dios Arias, *Reseña histórica de la formación y operaciones del Ejército del Norte durante la intervención francesa, sitio de Querétaro y noticias oficiales sobre la captura de Maximiliano, su proceso íntegro y su muerte*, México, Imprenta de Nabor Chávez, 867, 725 pp. y fe de erratas; Eduardo Ruiz, *Historia*

Ante la inminente ocupación de la Ciudad de México por las tropas europeas en junio de 1863, el gobierno de Juárez tomó dos decisiones centrales. La primera fue la de abandonar la capital para establecer la resistencia militar en los extremos del país. La segunda, y de acuerdo con el corpus legal que regía a la Guardia Nacional, fue la de transferir el peso y el costo de la guerra a los estados.<sup>54</sup> A partir de ese momento, el gobierno no contó con más fuerzas armadas que las que le proporcionaron los estados adictos a través de la Guardia Nacional. Entre 1863 y 1867, fecha esta última en que triunfan las armas juaristas, la evolución militar es rápida y clara: de la guerra de guerrillas y la escaramuza a los combates formales tras la conformación de un ejército basado en la incorporación voluntaria, el pago del impuesto del rebajado y la exhortación al patriotismo.<sup>55</sup> Se llega así a la constitución del ejército republicano que, no obstante su aparente federalización, es un ejército descentralizado. Lo conformaron divisiones regionales —que llegan a recibir el nombre de ejércitos con el apellido del punto cardinal donde tenían su origen— cuyos mandos recayeron en los organizadores originales de las primeras partidas: González Ortega, Escobedo, Corona, Díaz. Si para algo funcionó la federalización de los contingentes estatales de la Guardia Nacional fue para desplazarlos y aglutinarlos en divisiones, fuera de sus entidades de origen; pero los mandos principales y secundarios provinieron de las clases políticas locales porque, después de todo, la Guardia era un cuerpo democrático y sus contingentes de tropa siempre reclutados en la localidad.

Con la intervención y el segundo Imperio se inicia de nuevo y actualiza la competencia por la adhesión de los pueblos entre facciones. Bastante se sabe de la política indigenista de Maximiliano I. Aunque teñido de una exaltación romántica, el interés por los

---

*de la Intervención en Michoacán*, Morelia, Balsal Editores, 1969, 744 pp.; Émile de Keratry, (Traducción y presentación de Daniel Molina), *La contraguerrilla francesa en México. 1864*, México, Sep/80, 1981, 176 pp. Sobre la opinión que estas tropas mexicanas le merecieron a los oficiales franceses, ver Jean Meyer, *Yo, el francés. Biografías y crónicas. La Intervención en primera persona*, México, Tusquets Editores, 2002, pp. 429 y ss.

<sup>54</sup> .- Ver circular del General Felipe Berriozábal, secretario de Guerra del gobierno de Juárez, desde San Luis Potosí, del 13 de junio de 1863, en Jorge L. Tamayo (Selección y notas), *Benito Juárez. Documentos, discursos y correspondencia*, 7, México, Libros de México, 1973, p. 771.

<sup>55</sup> .- De acuerdo a las disposiciones legales que regían la Guardia Nacional, eran reclutables todos los varones entre los 18 y los 60 años de edad. El impuesto del rebajado lo pagaban todos aquellos que por cualquier razón no querían o no podían acudir al llamado a las armas. O se servía o se pagaba por no hacerlo. Este impuesto fue una fuente de recursos importante para financiar al ejército republicano.

indígenas del monarca se tradujo en medidas concretas a lo largo de los tres años de existencia del régimen imperial.<sup>56</sup> Al menos tres leyes de las expedidas entre 1863 y 1866 estaban orientadas a contender con los efectos de la desamortización que los liberales llevaban a cabo desde 1856.<sup>57</sup> Sin embargo, las leyes maximilianas no hacían referencia a los indígenas cuando de tierras se trataba, sino a los pueblos. Sus disposiciones se destinaron a limitar los abusos producto de la desamortización, pero no a reconstituir la propiedad comunal, pues Maximiliano compartía con los liberales la idealidad del propietario individual. La política indigenista imperial se vio fortalecida institucionalmente con la creación de la Junta Protectora de las Clases Menesterosa —con sucursales en algunos estados— que sólo conoció de asuntos agrarios. Por el lado militar se inscribe la insistencia del gobierno imperial abolir la leva para la reposición de tropa en las fuerzas auxiliares mexicanas y sustituirla por el reclutamiento voluntario. Estudios de historia regional han demostrado que hubo pueblos que se adhirieron a la causa imperial y aportaron contingentes importantes de tropas.<sup>58</sup> Este es sin duda un elemento importante que explica los cambios en los tipos de relación de los jefes republicanos con los pueblos en su empeño por conseguir tropas para la Guardia Nacional.

En algunos estados la Guardia Nacional se convirtió en la matriz que propició acuerdos escritos y tácitos entre las clases políticas estatales y los pueblos. Estos estados fueron principalmente los del México denso. En ellos la Guardia Nacional desplegó funciones de articulación de demandas propias de los partidos políticos modernos. Al iniciarse la guerra contra la Intervención francesa, de acuerdo con el marco legal que la

---

<sup>56</sup> .- Erika Pani “¿Verdaderas figuras de Cooper o pobres indios infelices. La política indigenista de Maximiliano”, *Historia mexicana*, XLVII:3 (enero-marzo, 1988), pp. 571-604; Jaime M. del Arenal Fenochio, “La protección del indio en el Segundo Imperio Mexicano: la Junta Protectora de las Clases Menesterosas” *Ars Iuris*, 6, pp. 1-35; T. G. Powell, *El liberalismo y el campesinado en el centro de México (1850-1876)*, México, SepSetentas, 1974, pp. 101-127; John A. Dabbs, “The Indian Policy of the Second Empire”, en Thomas E. Cotner y Carlos E. Castañeda (comp.) *Essays in Mexican History*, Austin, Texas University Press, 1958, 309 pp.

<sup>57</sup> .- Esta legislación incluía dos leyes, ambas expedidas el 1º de noviembre de 1865, una sobre trabajadores agrícolas y otra para dirimir las cuestiones de tierras y aguas en los pueblos y que reconoció personalidad jurídica a estos últimos. En esta línea se inscriben el decreto del 14 de septiembre de 1865 que excluía a los terrenos comunales de las disposiciones sobre baldíos y colonización, así como la ley del 25 de junio de 1866 que disponía el repartimiento de los terrenos comunales entre los vecinos de los pueblos. Manuel Fabila (comp.), *Cinco siglos de legislación agraria (1493-1940)*, México Centro de Estudios Históricos del Agrarismo, Secretaría de la Reforma Agraria, 1981, pp. 147-155 y Erika Pani, *Op. cit.*, p. 582.

<sup>58</sup> .- Jean Meyer, *Esperando a Lozada*, México, El Colegio de Michoacán, 1984, pp 227-268.



regía esta novedosa institución militar, los estados quedaron autorizados para establecer las modalidades de acuerdo a las cuales podían integrar los guardias nacionales en sus territorios. En general, en todos los estados el enganche de reclutas se hacía en base a convenios individuales que establecían la duración del servicio, la prohibición del reenganche no voluntario y el tiempo a servir fuera del estado. Pero además, en los estados de Puebla, Michoacán, Oaxaca y la ahora Huasteca hidalgense al menos, hubo una serie de acuerdos tácitos que dieron lugar a lo que Thomson llama el liberalismo popular. Ello suponía la aceptación por parte de los pueblos de ciertos postulados del liberalismo, tales como la abolición de los servicios personales, la prohibición de la leva, la libertad de comercio, aceptación de usos y costumbres para la selección de funcionarios locales y las representaciones estatales y nacionales, la abolición del diezmo (en ciertas áreas) y, sobre todo, las promesas de que la cuestión de tierras no quedaría en la simple desamortización sino que incluiría restitución de tierras a los pueblos. En el caso de la Sierra de Puebla, Thomson encuentra una Guardia Nacional que es el punto de confluencia de una burguesía campesina criolla o de origen europeo reciente y los pueblos. Aquéllos, que proporcionaron los jefes y oficiales, pueden así contar con tropa indígena, en tanto que los pueblos al aportarla, buscaban mantener la solidaridad entre las cabeceras municipales y los pueblos dependientes en sus jurisdicciones, a fin de defender sus tierras y la explotación comunal. De la restauración de la República en 1867 hasta 1888, cuando Díaz los desmoviliza, los guardias nacionales actuaron, incluso con el ejercicio de la violencia, a favor de la defensa de las tierras de los pueblos en algunos estados, como lo ha señalado Hernández Chávez. Para los casos de Morelos y el Gran Nayar (Lozada), esta autora destaca “el uso” de la Guardia Nacional como vehículo organizador de representación y resistencia de los pueblos.

De los casos que se han estudiado se puede razonar por inferencia que situaciones similares se presentaron en el resto del México con poblaciones indígenas sedentarias, claro está que con sus peculiaridades regionales y locales. Por ejemplo, en Oaxaca donde el sentimiento de autonomía de los pueblos y caseríos era tan alto que llevó, históricamente, a la concesión del rango de ayuntamiento prácticamente a cada uno de ellos, lo cual hizo de

este estado la entidad con el mayor número de municipios en el país.<sup>59</sup> Sin embargo, este patrón de confluencia entre elites liberales de segunda generación y pueblos no podemos generalizarlo a todo el país. En el Norte los patrones de reclutamiento e integración de la Guardia Nacional, así como de comportamiento y relación entre jefes y oficiales y la tropa, parece haber sido completamente distinto. En el Noreste es obvio que los estados de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, de donde salieron las compañías que formaron la división del general Mariano Escobedo, eran territorios carentes de población indígena sedentaria. Lo mismo sucedía en la mayor parte del eje Chihuahua- Durango. En ambas regiones, sus primeros pobladores llevaron a cabo la colonización del siglo XVI y XVII en base al colono miliciano, en perpetua lucha contra las incursiones de las tribus nómadas, lo cual los acercó a los arquetipos del clásico Cincinato o el *Minute Man* de las milicias coloniales norteamericanas. El vacío demográfico marcado por la ausencia de población aborígen sedentaria, no sólo impidió la constitución de la gran hacienda típica del México central, sino que propició un patrón de coloniaje de propietarios individuales. Estos fueron los que aportaron la tropa y la oficialidad de los Zapadores Libres de la Frontera, los Tiradores de Bravo, los Cazadores de Galeana, así como la tropa de rancheros del Coronel Servando Canales de Tamaulipas, y de la Compañía de Irregulares de Monclova, para el caso del ejército del Noreste.<sup>60</sup> Algo similar sucede con los Lanceros de Durango y los Patriotas de Chihuahua.<sup>61</sup> A reserva de investigaciones más puntuales, sí hay bases suficientes para afirmar que la constitución de la Guardia Nacional en esa parte del país respondió a intereses diversos a los de los pueblos del México central, aunque tendría resultados políticos parecidos. Acostumbrados por generaciones a la autodefensa, los pobladores de las regiones norteñas reaccionaron ante dos amenazas externas, la de los norteamericanos por el Norte en 1847 y a la de los europeos por el Sur en 1863. Aunque las relaciones entre jefes y oficiales con la tropa, fueron en estos casos más igualitarias (y quizá más democráticas dentro del *corpus* legal que regía la integración de la Guardia Nacional), y la lealtad más marcada por el carisma heroico de los dirigentes militares, el

---

<sup>59</sup> .- Sobre la suspicacia inicial de los indígenas oaxaqueños frente a la creación de ayuntamientos y el aprovechamiento después para conseguir cada pueblo su *status* de ayuntamiento para no depender de otra cabecera, así como los conflictos de éstos con las autoridades estatales véase Rodolfo Pastor, *Campesinos y reformas: La Mixteca, 1700-1856*, México, El Colegio de México, pp. 415-451.

<sup>60</sup> .- Arias, *Op. cit.*, passim.

efecto a la larga fue la constitución de una base social clientelar para los hombres fuertes de la frontera: Jerónimo Treviño, Francisco Naranjo, Servando Canales, Jesús Carranza, Evaristo Madero, Luis Terrazas. Al igual que los hermanos Díaz en Oaxaca o Ramón Corona en Jalisco. Otros como Degollado, Ocampo y García Pueblita se malograron simplemente porque murieron en algún momento de la contienda. A estos hombres fuertes regionales se les ha llamado “caciques” importando como concepto sociológico de España una palabra que durante la Colonia se exportó a la Península como concepto jurídico, el cual en la historiografía contemporánea aún conserva una acentuada carga semántica negativa. Los términos se pueden aplicar en la primera mitad del siglo XIX: son caudillo Santa Anna y Bravo; caciques, Vicente Guerrero o Juan Álvarez, que salen de las guerras de Independencia con una relación de dominación sobre sus clientelas. Pero no es el caso de los hombres fuertes de la siguiente generación, ya que la relación entre ellos y sus clientes es pactada. Si los vemos desde el punto de vista funcional, son la encarnación y garantía de pactos, alianzas y acuerdos concertados durante los años difíciles de la segunda mitad del siglo XIX.<sup>62</sup> O dicho en otras palabras, fueron los artesanos que esculpieron el primer, siempre tosco, perfil del sistema político mexicano, porque a fin de cuentas ¿qué eran esos pactos y acuerdos, sino reglas informales que nada tenían que ver con la Constitución ni con el régimen político? Al contrario de lo que sostuvo la propaganda antiporfirista, así como también los malos lectores de Emilio Rabasa, estas reglas informales no iban contra la Constitución. Se ubicaban en ese terreno de “lo que no está ordenado ni prohibido jurídicamente, está permitido”. En cierto sentido vinieron a complementar y a subsanar las fallas de las reglas formales constitucionales.

En términos generales, la Guardia Nacional en sus diversas modalidades es también una matriz en la cual se forjan alianzas e identidades regionales rápidamente consolidadas. En el transcurso de la guerra contra la Intervención, estas identidades también fueron proyectadas a nivel nacional para contribuir a la creación de toda una nueva simbología

---

<sup>61</sup> .- Francisco R. Almada, *La Intervención francesa y el Imperio en el Estado de Chihuahua*, Chihuahua, Universidad Autónoma de Chihuahua, 1972, pp. 144 y ss.

<sup>62</sup> .- Véase Fernando Díaz Díaz, *Caudillos y caciques*, México, El Colegio de México, 1972, 354 pp. Este autor sigue una tipología estilo weberiano (tipos ideales) para definir los roles del cacique y el caudillo, entre cuyas características no aparecen los pactos como medio político para afirmar sus dominaciones; a lo más que llegan es a una oferta de “ideales”, con proyección nacional el caudillo y regional o local los caciques.

nacional secular y moderna. Algunos historiadores, como David A. Brading, que estudian a la generación liberal de la Reforma y su impacto en el escenario político, afirman que éste terminó por ser un ensayo de construcción del Estado (*state-building*).<sup>63</sup> Posteriormente, Ballard Perry ha analizado lo sucedido a partir de la restauración de la República como un proceso decidido y creciente de la elite liberal por asegurar el control del Estado.<sup>64</sup> Sin embargo, los estudios de Alan Knight sostiene que las guerras de Reforma y de Intervención, contribuyeron a la compenetración entre el liberalismo de las elites políticas y el patriotismo popular, contribuyendo así a un proceso de construcción de la nacionalidad (*nation-building*).<sup>65</sup> A una conclusión similar arriba Jesús Reyes Heróles. Para Brading esas guerras dejaron en claro a los mexicanos que eran mexicanos, y que pertenecían a una nación que iba más allá de la patria chica. A nivel del análisis de las ideas, Reyes Heróles postula la configuración de un liberalismo social típicamente mexicano por la confluencia de las ideas agrarias de los pueblos y sus movimientos para defender la tierra — movimientos que él llama “instintivos”— y la corriente liberal —que él llama romántica— que veía a los derechos naturales como producto del contrato social y, por lo tanto, sujetos de regulación social.<sup>66</sup>

Todo lo que sostienen estos autores es cierto porque no son más que enfoques de un mismo asunto de fondo: la revolución más profunda que México vivió en el siglo XIX se inició en Ayutla en 1854 y terminó con la salida del país de Porfirio Díaz. Es una revolución que, como la Francesa, tuvo que enfrentar enemigos externos y forjó un nuevo sentido de nacionalidad buscando avenir los dos Méxicos por la única vía entonces al alcance de la mano, los pactos, los acuerdos y las alianzas (y a la larga a través también de las políticas conciliatorias). Con ella también debutó en México un nuevo lenguaje político,

---

<sup>63</sup> .- David A. Brading, “Liberal Patriotism and the Mexican Reform” , *Journal of Latin American Studies*, 10 (1988), pp. 27-48. Un antecedente más general de esta tesis, del mismo autor *Los orígenes del nacionalismo mexicano*, México, SepSetentas, 1973, 223 pp.

<sup>64</sup> .- Laurens Ballard Perry, *Juárez and Díaz. Machine Politics in Mexico*, DeKalb, Northern Illinois University Press, 1978, 467 pp.

<sup>65</sup> .- Alan Knight “El liberalismo mexicano desde la Reforma hasta la Revolución (una interpretación), *Historia mexicana*, XXXV:1 (julio-septiembre 1985), pp. 59-91.

<sup>66</sup> .- Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano, III: la integración de las ideas*. México, Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. 599 y ss.

tanto escrito como material.<sup>67</sup> En las secuelas que dejó tras de sí, se elaboró la primera historiografía oficial, *México a través de los siglos*. Esta obra dio base y fundamento a un panteón con nuevos héroes —identificados todos con la defensa de la integridad nacional, y alentó la fiebre por poblar los espacios públicos de estatuas conmemorativas y de héroes. A la vez se rehicieron las fachadas de las alcaldías en sobrio estilo republicano y las plazas, con sus quioscos coronados con el águila republicana, se convirtieron en el ágora para celebrar los fastos nacionales. En curioso paralelismo con las secuelas de la Revolución Francesa, en el México de la segunda mitad del siglo XIX también se dio eso que Maurice Agulhon llama la imaginería cívica del decorado urbano que asocia estatutaria e ideología.<sup>68</sup> La identidad nacional es, sin duda, una de las aportaciones de esa revolución, pero también lo es el sentido práctico del nuevo empirismo político. El régimen político, la forma de gobierno, las reglas formales consagradas en la Constitución ya no estuvieron en duda a partir de entonces. Ya no fueron motivo de disensiones internas; es más, a la generación de Juárez y de Díaz, se la puede ver plenamente convencida que hay que evitarlas a toda costa. A diferencia de la anterior, esta generación salió de las guerras con pocas convicciones teóricas y muchas certezas políticas. De aquí ese práctico empirismo político que la va a llevar a construir el sistema político mexicano. Pero esto ya es materia del siguiente capítulo.

---

<sup>67</sup> .- Aparte de la obra misma, véase la interesante biografía sobre Vicente Riva Palacio, coordinador y autor de *México a través de los siglos*, de José Ortiz Monasterio, “*Patria*”, *tu ronca voz me repetía... Biografía de Vicente Riva Palacio y Guerrero*, México, Unam-Instituto Mora, 1999, en particular el capítulo IX.

<sup>68</sup> .- Maurice Agulhon, *Historia vagabunda*, México, Instituto Mora, 1994, véase en particular el ensayo “Monumentos”, pp. 89-178.



## Capítulo VI

### Porfirio Díaz y la creación del sistema político

"El exclusivismo es mortaja de regímenes" Porfirio Díaz según Francisco Bulnes. *El verdadero Díaz y la Revolución*.

"No tengo en política ni amores ni odios" Porfirio Díaz según Emilio Rabasa. *La evolución histórica de México*.

"...atraer y contentar a los individuos que pueden formar centro, asimilando elementos que parecían sinceros, este es mi trabajo." Porfirio Díaz según Porfirio Díaz. Carta a Bernardo Reyes.

La Revolución de Ayutla marcó el último extremo de la polarización de la clase política. Para 1854 todas las fórmulas políticas y los artificios constitucionales para darle viabilidad a la república habían fracasado. La fórmula de la amalgama, intentada por Guadalupe Victoria a fin de representar en su gobierno a las principales corrientes políticas actuantes, había naufragado en la inmovilidad. La alianza de los altos mandos del ejército con las clases políticas civiles de los estados se topó con la Iglesia y los pueblos. El centralismo así resultante, a su vez, pereció ante la cuestión tejana y la guerra con Estados Unidos. La dictadura de Santa Anna estaba condenada desde su inicio frente al regreso de los afanes federalistas en los estados. La vida útil de toda una generación política se había agotado en las interminables disputas sobre la mejor forma de gobierno para asegurar la felicidad de México.

En el transcurso de poco más de tres decenios esta disputa fundamental había alentado la división entre las clases políticas y había fragmentado al país, paralizando cualquier intento de progreso material y dispensado el poder político. Sin embargo, al menos al nivel parlamentario, la polarización de la clase política no había llegado al grado del rompimiento absoluto, pues como vimos en capítulos anteriores hubo varios intentos de reconciliación y de transacción que aunque infructuosos daban cuenta de la existencia de espacios para un posible acuerdo. La peculiaridad de la Revolución de Ayutla fue que marcó el inicio de la polarización definitiva, propició una serie de circunstancias que

harían la reconciliación imposible y determinarían que la solución sólo podría ser resuelta vía el enfrentamiento armado y el triunfo de una de las banderías.

### ***Las leyes de Reforma y la Constitución del 57***

Aunque iniciada por el viejo caudillo insurgente Juan Álvarez, la Revolución de Ayutla fue el umbral de acceso al poder de una nueva generación liberal, dividida ahora entre puros y moderados. Las razones para su división ideológica no se referían, al menos en estos primeros momentos, al tipo de régimen político que debía adoptar el país, sino que giraban en torno a la naturaleza y alcances de las reformas sociales a llevar a cabo. La parte más exaltada de esta nueva generación manifestaba una creencia casi teológica en la eficacia de la ley para gobernar y transformar la sociedad, y estaba convencida que sólo la Reforma Social podía alterar el escenario político para consolidar la opción republicana y federal. Las leyes Juárez, Lerdo e Iglesias integraron el programa radical de los puros, en tanto que la Constitución de 1857 fue obra de un Congreso Constituyente con mayoría de moderados.<sup>1</sup> Los moderados, con Ignacio Comonfort a la cabeza, parecían ser los de siempre, dispuestos a hacer concesiones a los adversarios conservadores; pero no lo son porque hay un matiz diferente frente a sus antecesores moderados de la generación anterior. Sabían que los liberales tenían el consentimiento pasivo de la población para gobernar, gracias a los excesos de gobiernos precedentes. En consecuencia, ya no se proponen gobernar integrando a los adversarios conservadores, se conforman con no hacerlo en contra de ellos. Parece un matiz nimio, pero resulta de primordial importancia histórica porque habrá de llevarles a cometer los errores que a la larga despejan el camino a los puros. Dentro de esta actitud se inscribe la benevolencia, casi lenidad, con la cual Comonfort presidente trata a los cabecillas militares de las diversas revueltas que plagan su breve gobierno. “He sido suave hasta aquí con los reaccionarios —escribe a Joaquín

---

<sup>1</sup>.- Paradójicamente, es el estudio realizado por un liberal moderado, el famoso *Ensayo* de Mariano Otero, el que proporcionó a los liberales puros la clave para la salida del inmovilismo a que habían llevado las acciones políticas de los actores de aquellos momentos. Su análisis de las “clases” y el señalamiento de que en el centro de todos los problemas que enfrentaba el país se encontraba el tema de la propiedad, va a llevar al intento de tratar de cambiar la correlación de fuerzas desde arriba, desde la ley, afectando la capacidad económica de la Iglesia y tratando de crear al ciudadano moderno mediante la titulación de las tierras.



Moreno en febrero de 1857—, porque no he querido llenar de sangre nuestro país, que ha formado de las revoluciones una segunda educación...”<sup>2</sup> Ha dicho Emilio Rabasa que Comonfort se decidió dar el golpe de Estado convencido que los defectos de la Constitución que había jurado le impedían gobernar. Pero aquí, como sostiene Cosío Villegas apoyándose en Anselmo de la Portilla, los temores de Comonfort no procedían de la Constitución en sí, sino del convencimiento de que ésta enfrentaría la cerrada oposición de la Iglesia católica y de los conservadores aliados a ella y el presidente Comonfort no quería gobernar contra ellos.<sup>3</sup>

La Iglesia y los conservadores claro está que se opusieron, pues la Constitución había recogido algunos de los puntos de política más importantes de los puros y que se contenían en las Leyes de Reforma. Las Leyes de Reforma se habían expedido, de acuerdo con el punto 3º del Plan de Ayutla reformado en Acapulco el 11 de marzo de 1854, por el gobierno provisional que el propio plan había previsto para que convocase a un congreso extraordinario constituyente. Ningún liberal moderado habría negado la validez de esas leyes sin socavar la legitimidad del Congreso mismo, razón por la cual puntos esenciales del programa de Reforma Social alcanzaron rango constitucional. ¿Cuáles eran esos puntos? La libertad de enseñanza; la eliminación de los fueros, salvo el de guerra para los casos relacionados con la disciplina militar; la prohibición a las corporaciones civiles y eclesiásticas para poseer bienes raíces, excepto los relacionados “inmediatamente” al servicio u objeto de la institución; la libertad de cultos, no contenida en las Leyes de Reforma, quedará consignada en la constitución por omisión, pues los constituyentes consideraron antiliberal cualquier intento de reglamentarla, y con ello desapareció la católica como religión oficial del texto constitucional.

Pero el relevo generacional no afectaba sólo a los liberales, pues junto con ellos también debutaba una nueva generación de conservadores. Provenientes de los grupos más tradicionalistas pero nacidos a principios del siglo XIX, los arreglos institucionales de la

---

<sup>2</sup> .- Carta de Ignacio Comonfort a Joaquín Moreno del 18 de febrero de 1857 en Rosaura Hernández Rodríguez, *Ignacio Comonfort. Trayectoria Política. Documentos*, México, Unam-Instituto de Investigaciones Históricas, 1967, p. 155.

<sup>3</sup> .- Daniel Cosío Villegas, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Editorial Hermes, 1957, p. 169.

Colonia les resultaban nebulosos a los nuevos conservadores. Para ellos, de Miguel Miramón a Vicente Ortigosa, el *quid* de la cuestión seguía siendo, como para sus antecesores ideológicos, la constitución de un Estado fuerte capaz de resolver adecuadamente los problemas políticos más ingentes, entre ellos todos los implícitos en la relación Iglesia y Estado.

Sin embargo, a la larga y dada la naturaleza revolucionaria, tanto las Leyes de Reforma como la propia Constitución, el bloque de los nuevos liberales no habría de mantenerse unido. Una buena parte de los moderados, que prefería andarse con cuidado en los empeños por transformar las herencias institucionales y políticas de la época colonial, sin dejar de ser liberales desertaría de las filas republicanas para apoyar la opción monárquica que alentarían los neoconservadores. La legislación derivada de la Revolución de Ayutla, en consecuencia, fue el punto de la polarización definitiva de las posturas políticas, pues con ella quedaron anulados los espacios para la concertación y la reconciliación. En este rápido proceso de deterioro político, el golpe de Estado del presidente Ignacio Comonfort contra la Constitución de 1857 es apenas la clarinada para el inicio de diez años inciertos de guerra civil, de la cual sólo podía salir triunfante una de las facciones en pugna.

### ***La guerra civil y sus consecuencias***

Si es cierto aquello de que no hay verdadera revolución sin una cruenta guerra civil, la de Ayutla califica merecidamente con poco más de diez años continuos de conflictos armados. Las guerras de Tres Años, de la Intervención y el Imperio son la expresión radical de la polarización alcanzada: el enfrentamiento político por otros medios. Esas guerras se fundamentan en una convicción ya para entonces muy arraigada en las mentes de la época: el fracaso de los arreglos constitucionales para resolver las diferencias políticas. A partir de las leyes de Reforma no hay regreso posible. Si para los liberales puros esa legislación es el requisito indispensable para catapultar al país hacia el progreso y la modernidad, para sus adversarios es la negación de un terreno común en el cual coexistir.

Los diez años de guerra civil son, también, la evidencia más palpable que los desacuerdos sobre la forma de gobierno no podían ya ser resueltos mediante conciliaciones, sino a través de la derrota total del adversario. En todo esto juega su papel un doble desencanto. Entre los liberales puros prima el convencimiento de que la moderación equivale a condescender con los adversarios conservadores; la postura moderada llegó a ser considerada por los puros como lenidad cuando no como traición. Entre los conservadores y muchos moderados prevaleció la impresión que imaginar cualquier variante de la república era inútil, en todo caso un empeño idealista por elucubrar en torno a abstracciones propias de filósofos, y que por lo tanto había que renovar el planteamiento de la monarquía moderada, como el medio más efectivo para contar con un Estado eficaz, racional y conciliador.<sup>4</sup> Ya para entonces habían aparecido nuevos elementos, elementos ausentes cuando se había intentado la primera monarquía en 1821-1822. El más destacado y determinante de estos nuevos elementos se refería a la amenaza externa para el país. La reconquista por parte de España había desaparecido al reconocer la independencia del país en 1836. La amenaza externa era ahora más ominosa y próxima: los Estados Unidos de América. Si antes de 1836 la independencia del país había estado en entredicho, para los conservadores lo que estaba en peligro en la década de los sesenta era la integridad de la nación, una forma de ser, y en particular la religión católica. Los Estados Unidos de América no sólo aparecía como una potencia en expansión geográfica y económica, sino también y primordialmente un poderoso país protestante. En ese contexto, para los conservadores y no pocos liberales moderados resultó natural recurrir a naciones europeas católicas —Francia y Austria— para tratar de darle contenido a la opción por la monarquía moderada como la mejor alternativa para asegurar la integridad nacional.

Como puede verse, el tema de la defensa de la santa religión católica tomó hacia el inicio de los sesenta un giro inesperado: la identificación de religión y antiimperialismo. En consecuencia, tras la deserción de los moderados, a los liberales puros sólo les quedó como espacio de maniobra ideológica el anticlericalismo y el nacionalismo antiintervencionista.

---

<sup>4</sup> .- Véase los traslapes y superposiciones de posturas entre conservadores y liberales moderados en Erika Pani, *Para mexicanizar el Segundo Imperio. El imaginario político de los imperialistas*, México, El Colegio de México-Instituto Mora, 2001, pp.124-187.

En lo que toca al régimen político, asunto central de esta tesis, hay que resaltar que quedó resuelto finalmente por el resultado de una prolongada guerra civil, cuya inmediata secuela se caracterizó por la exclusión política de los adversarios, exclusión legalmente sancionada por la Ley de Infidencia del 25 de enero de 1862. Esta ley draconiana, que castigaba a conspiradores, traidores y colaboradores con potencias extranjeras fue la consagración en nivel legislativo de la polarización ya irreconciliable a que había llegado la vida pública mexicana a principios de la década de los sesenta. Sobra decir que todos los que caían en las diversas categorías de esta ley quedaron, una vez restaurada la República en 1867, en el ostracismo político. Y no solo eso, el decreto del 29 de enero de 1863 complementó la Ley de Infidencia agregando la pena del embargo de bienes a los colaboradores del Imperio.<sup>5</sup> El triunfo de la forma de gobierno republicana, popular y federal por medio de las armas, y la exclusión de las facciones políticas que colaboraron con el Imperio dejaba planteado un problema de fondo: ¿Cómo consolidar en la paz un poder ganado por las armas? ¿Qué hacer con los actores políticos vencidos? ¿Cómo transitar de una legitimidad obtenida por el triunfo armado a una legitimidad republicana basada en el consenso?

### *El sistema político porfirista*

#### A) Las circunstancias

La historiografía ha encasillado a Porfirio Díaz en la categoría de los dictadores adoptando acriticamente la versión ideologizada sobre su largo gobierno que apareció en la víspera de la Revolución mexicana y se acentuó a partir de la consolidación de la facción obregonista. De Francisco Bulnes a José Vasconcelos, pasando por José López Portillo y Rojas, Francisco I. Madero y Andrés Molina Enriquez, se fue conformando la imagen de un dictador que a medida que envejecía era cada vez más arbitrario. Nada encarna mejor esta visión que las caricaturas de la prensa política de "monitos" que se había impuesto en un

---

<sup>5</sup>.- Jan Bazant, "Secuestro por infidencia" en *Historia Mexicana*, XXXII:4 (abril-junio 1983), pp.554-576.

país mayoritariamente analfabeta a partir de la restauración de la República.<sup>6</sup> Es famoso el arquetipo: un Díaz viejo, de uniforme, con el pecho tachonado de medallas y condecoraciones y el espadón en la mano, la famosa "Matona". Daniel Cosío Villegas, el Braudel de la historia política de la segunda mitad del siglo XIX mexicano, apenas pudo sustraerse en forma parcial a esta imagen de Díaz. Inició la publicación de sus gruesos tomos de su *Historia Moderna de México* con introducciones (*Llamadas*), en la primera de las cuales asumía plenamente la idea del Díaz dictador para luego cambiarla en la *Llamada* del último tomo que escribió.<sup>7</sup> ¿Por qué el cambio?

Cosío mismo nos da las razones: dieciséis años de investigación y redacción casi simultáneas en un esfuerzo colectivo. Cuando él compone el tomo final, tiene ya una visión completa del período de la cual carecía al publicarse el primero. Pero esta es apenas una razón técnica; la de fondo se debe a la concepción del movimiento histórico de México que guió a Cosío al componer la obra. México, nos dice, se caracteriza de 1821 a 1867 por un movimiento hacia la libertad política a costa del estancamiento material. Entre 1867 y 1876, los gobernantes (Juárez y Lerdo) "por primera y única vez" pretenden adelantar simultáneamente hacia las metas de la libertad política y el progreso económico, pero fracasan por las discordias civiles y porque el progreso económico que obtienen es lento y limitado. Para Cosío el largo gobierno porfirista tuvo éxito en el terreno material, "pero descuidando y aún sacrificando la libertad política". Aún así, Cosío se vió obligado al final de su obra a rechazar el calificativo de dictador para Díaz, pues una dictadura "es un gobierno que, invocando el interés público, se ejerce fuera de las leyes constitucionales." No es el caso de Díaz, nos dice en su última llamada, pues "en treinta y cuatro años, respetó escrupulosamente las formas constitucionales". Prefiere llamar autoritario a ese gobierno, entendiendo por ello un gobierno "partidario extremoso del principio de autoridad". Y pasa luego a darnos los rasgos personales y psicológicos de Díaz que lo llevaron a esa postura: su oficio militar lo hizo un "hombre de acción", y su escasa cultura le otorgó una"

---

<sup>6</sup>.- Juan Manuel Aurrecochea y Armando Bartra, *Puros cuentos. La historia de la historieta en México, 1874-1934*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Museo Nacional de Culturas Populares-Grijalbo, 1988, pp.45-85.

<sup>7</sup>.- La llamada aparece al inicio de cada uno de los tomos de su *Historia Moderna del exilio*; han sido publicadas en volumen aparte: Daniel Cosío Villegas, *Llamadas*, México, El Colegio de México, 1980, pp. 105-128 y 235-251.

inclinación a preferir la ejecución de las cosas a idearlas, imaginarlas, planearlas y sobre todo discutir las".<sup>8</sup> Todo ello, culmina Cosío su evaluación del Díaz íntimo, "lo condujo a desconfiar del mero especulador, del argumentador, del teórico, del palabrista o amante de las palabras, a quienes acusaba de hacer 'profundismo', según expresión que se le atribuye".<sup>9</sup>

Los juicios de Cosío sobre Díaz, primero severos y luego edulcorados, se deben a la idealización que hizo de la República restaurada como una arcadia democrática<sup>10</sup> lo cual implicaba una diferencia sustancial entre los gobiernos de Juárez y Lerdo por un lado, y de Díaz por otro. Obsesionado por mantener esa visión inicial terminó por tratar de explicarla en la diferencia democrática-autoritaria de los gobiernos posteriores a 1867, marcando discontinuidades entre ellos. Todo esto le impidió ver el meollo del asunto: que Díaz tuvo éxito en lo que fracasaron Juárez y Lerdo, es decir, en definir e imponer las reglas informales del trato político. En suma, en la confección de un sistema político. No vio lo que en su libro *La Constitución y la dictadura* ya insinuaba Rabasa: Díaz para fortalecerse frente a las reglas constitucionales, había desarrollado las reglas informales, lo cual le había dado estabilidad a su prolongado gobierno.<sup>11</sup> Tampoco vio Cosío que Rabasa no repugnaba de esas reglas informales, sino que como buen constitucionalista lo que proponía era su integración a la Constitución.

Lo criticable de la obra de Rabasa no era, como afirma Cosío, una visión aristocratizante por un supuesto desprecio a la democracia, sino en que hacía residir el

---

<sup>8</sup>.- Lo de hombre de acción más que de reflexión es evidente por los puestos políticos, jefe político en un par de ocasiones, y militares que tuvo. Lo que no es admisible es lo de su escasa cultura, pues cursó estudios similares a los de Benito Juárez, primarios y secundarios en el seminario y la carrera de Derecho en el Instituto, ambos de Oaxaca. La única diferencia entre Juárez y Díaz es que aquél obtuvo el título de abogado en tanto que éste quedó de pasante en Derecho.

<sup>9</sup>.- Cosío Villegas, *Llamadas*, *Op. cit.*, pp. 244-251.

<sup>10</sup>.- Hay que aclarar que en una publicación muy anterior, en donde aparece por primera vez su idea de una República restaurada democrática y un Porfiriato dictatorial, Cosío sostenía que Díaz, a diferencia de Juárez y Lerdo, hizo a un lado la Constitución para poder gobernar. Cosío Villegas, *La Constitución de 1857... Op. cit.*, pp. 160-161.

<sup>11</sup>.- En un temprano texto compuesto en 1957, Cosío criticaba a Rabasa porque éste, dada su aversión por la democracia, veía un solo periodo de Juárez a Díaz, y no distinguía que Juárez y Lerdo fueron demócratas y Díaz un tirano. Daniel Cosío Villegas, *La Constitución de 1857... Op. cit.*, pp. 151-172 y Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*. México, Editorial Porrúa, 1968, 246 pp. La primera edición de este libro es de 1912.

defecto político central de la Constitución de 1857 en el desequilibrio de los dos poderes activos, el ejecutivo y el legislativo en favor de este último.<sup>12</sup> Pero los constituyentes del 57 no habían aceptando marcadamente ese desequilibrio que ya venía de la carta de 1824. Si se revisan comparativamente las facultades de ambos poderes en las constituciones de 1824 y 1857, no hay grandes diferencias, salvo en tres puntos. El primero es el establecimiento de un Congreso unicameral; el segundo la facultad que tenía el Congreso para citar a los secretarios del Despacho a placer para informar el estado de sus respectivos ramos.<sup>13</sup> El tercero, y el más importante, que la elección indirecta de presidente terminaba con la sanción del congreso, erigido en Colegio Electoral. Ciertamente, los constituyentes de 1856-1857 fueron tan soberanistas como los del 1824, pero percibieron a un Congreso unicameral con una cámara de representantes tipo Convención como el medio más eficaz para transformar a la sociedad. Este fue el punto de acuerdo fundamental entre la mayoría moderada y los puros. El problema, a fin de cuentas, no fue tanto de diseño constitucional, como de tipo político, ya que los liberales triunfantes cayeron en el faccionalismo, más que ideológico, de orientaciones personalistas. De ahí las fracciones juaristas, lerdistas, iglesistas y porfiristas que empiezan a aparecer a diversos ritmos en el Congreso. Los “ismos” y la posibilidad de citar a los secretarios pronto llevó a las presiones para que el presidente estableciera un gabinete “parlamentario”, es decir, acorde y representativo de las diversas facciones que actuaban en el Congreso. El método preferido, además de citar para criticar a los titulares, consistía en negar licencia a los diputados que el presidente decidía nombrar como secretarios del despacho. Este fue un problema crónico durante el primer gobierno de Juárez (1858-1861) al grado de casi no poder integrar un gabinete estable. En 1861, punto culminante de las crisis ministeriales, Francisco Zarco se lamentaba que ese sistema mixto de responsabilidades compartidas entre ejecutivo y legislativo en torno al gabinete no funcionase dadas las banderías; y señalaba el fondo del asunto: el presidente tenía sin lugar a dudas la facultad de nombrar libremente a sus ministros, pero el Congreso estaba en su derecho al derribar ministerios, pero no en impedir su formación negando a sus miembros licencias para asumir secretarías de despacho. Para Zarco el mecanismo fallaba, no por

---

<sup>12</sup> .- Emilio Rabasa, *Op. cit.*, pp. 57-114

<sup>13</sup> .- Decía el artículo 89 de la Constitución: “Los secretarios del despacho, luego que estén abiertas las sesiones del primer periodo, darán cuenta al Congreso del estado de sus respectivos ramos”.

deficiencia de las normas constitucionales, sino por las banderías que dividían al partido liberal.<sup>14</sup> Es decir, era un problema de integración política.

Así pues, y bajo una perspectiva puramente política, hay más continuidades que discontinuidades entre los gobiernos de Juárez, Lerdo y Díaz. Al respecto, no hay que olvidar la peculiar convocatoria a elecciones de 1867 en la cual el gobierno de Juárez quiso sacar adelante una serie de reformas constitucionales mediante un plebiscito sin pasar por el procedimiento que la propia Constitución señalaba para su reforma, con el fin de autorizar al Congreso ordinario que entonces se elegiría a realizarlas.<sup>15</sup> Conviene recordar cuáles eran las reformas que plebiscitaba Juárez: la restauración del Senado; la facultad de veto a las medidas del legislativo para el presidente de la República; que las relaciones entre ejecutivo y legislativo fueran por escrito y no mediante comparecencias; restricciones a la Diputación Permanente para citar a sesiones al Congreso en los recesos de éste, y finalmente determinar formas para sustituir provisionalmente al presidente cuando faltase a la vez el presidente de la Suprema Corte de Justicia. Todas relacionadas de una manera u otra al propósito de contener al poder legislativo. La medida abortó porque la oposición de la opinión pública, entendiendo por ésta la expresada en todos los periódicos doctrinarios de la época, fue cerrada. Esta fue la última vez en el siglo XIX que se intentó una reforma sistemática y a fondo de la Constitución vigente con el propósito de fortalecer el poder ejecutivo.

Así las cosas, la Constitución permanecería por lo pronto intocada, gracias en buena medida a esos teóricos y "profundistas" que Díaz llegó a despreciar, y a los cuales no pudo doblegar ni el mismo Juárez con todo su prestigio. Pero era evidente que el diseño constitucional no era el mejor para el funcionamiento de un gobierno dividido, como se diría hoy día. El problema de la soberanía, o el soberanismo legislativo como lo hemos llamado, siguió afligiendo tanto al gobierno de Juárez como al de Lerdo. No pocas veces durante su primer periodo como presidente, Juárez tuvo que enfrentar al Congreso en los casos de nombramiento de ministros al gabinete, y estuvo a punto de aceptar un gobierno

---

<sup>14</sup> .- Editorial de Francisco Zarco titulado "Crisis ministeriales", *Siglo XIX*, 14 de julio de 1861.

<sup>15</sup> .- Jorge L. Tamayo (selección y notas), *Benito Juárez, Documentos, discursos y correspondencia*, t.12, México, Editorial Libros de México, pp.357-494.



cuasiparlamentario que se frustró por el inicio de la Guerra de Reforma y la subsecuente intervención extranjera.<sup>16</sup> Lerdo no tuvo esos problemas porque su carrera política se había hecho como líder de la fracción mayoritaria de la Cámara de Diputados. En cambio, Díaz no contó con esta ventaja y le fue necesario hacerse del poder mediante la revuelta de Tuxtepec. Pero una vez presidente, Díaz tuvo que enfrentar el doble problema de la imposibilidad de reformar la Constitución de 1857 para cambiar la relación entre ejecutivo y legislativo para fortalecer la capacidad de acción del ejecutivo federal. Ante la situación Díaz acudió al procedimiento que nadie esperaba: establecer una serie de reglas informales de trato político lo suficientemente amplias y generosas para que cupieran todas las ambiciones y todas las corrientes de opinión política. En pocas palabras, un sistema político.

Porfirio Díaz pudo llevar adelante esta tarea porque para 1876 cuando se asume la presidencia de la República, había cambiado el talante del país. Guerra lo llama un profundo deseo de paz.<sup>17</sup> Visto ese momento a la distancia, con más de ciento cincuenta años de por medio, es difícil imaginar la intensidad de ese deseo de paz, y mucho más difícil resulta consignarlo con la frialdad que impone la escritura. Pero ahí están los hechos. Para 1876 el país había conocido 52 cambios en el titular del poder ejecutivo —60 si incluimos a los gobiernos conservadores que se apoderaron de la capital de la república durante la Guerra de Tres años y el imperio de Maximiliano— además de numerosas revueltas y asonadas, la guerra con Estados Unidos, la guerra civil que siguió al golpe de Estado de Comonfort, y la de la Intervención Francesa, así como la pérdida de la mitad del territorio y la elaboración de al menos cuatro cartas constitucionales que se reputaron vigentes. También resulta casi imposible tratar de medir con algún asomo de gruesa precisión el costo en vidas y de oportunidades perdidas para el desarrollo material del país que implicó todo lo acontecido en los cuarenta y tres agitados años que corrieron entre 1824 y 1867. John Coatsworth, que se atrevió a hacerlo comparando los productos internos brutos y *per capita* de México, Estados Unidos e Inglaterra, nos sugiere que los problemas

---

<sup>16</sup> .- La gran crisis ministerial de Juárez del año 1861 puede seguirse en sus “Apuntes” en Jorge I. Tamayo, *Op. cit.*, pp.302-338.

<sup>17</sup> .- Francois Xavier Guerra, *Del Antiguo Régimen a la Revolución*, tomo I, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 212.219.

políticos de la primera mitad del siglo XIX hicieron que el país perdiera el paso con las principales naciones industrializadas de entonces y nos consignara en el subdesarrollo.<sup>18</sup> El tema del desarrollo material no era novedad al iniciarse la séptima década del siglo. La generación política anterior le llamó la obtención de la felicidad de la nación, pero lo intentaron infructuosamente a través de cambios en la forma de gobierno, del régimen político, con desastrosas consecuencias. Díaz tiene el mérito de haberlo intentado, exitosamente en su caso, vía las reglas informales del trato y la relación políticas.

## B) La idea

En 1903 el presidente Porfirio Díaz escribía a Bernardo Reyes

Percibirá Ud. muy claramente que no hemos vuelto a la política que puso en evidencia a nuestros antepasados y que consistía en que una agrupación política excluyera de toda función administrativa al grupo de oposición[...]atraer y contentar a los individuos que pueden formar centro, asimilando elementos que parecían sinceros, este es mi trabajo.<sup>19</sup>

Este párrafo contiene la idea central que guió a Díaz en el ejercicio de la presidencia de la República, sobre todo a partir de 1884 cuando inició su segundo período de gobierno. Esta aproximación de Díaz al tema de la gobernabilidad del país tomó cuerpo en una serie de comportamientos, decisiones y actitudes que fueron conocidas en su época como las políticas de conciliación. Los que enjuiciaron a su gobierno en las postrimerías del Porfiriato —Bulnes, López Portillo y Rojas, Molina Enríquez, por ejemplo— tienden a considerar esas políticas como negativas, producto de traiciones o desviaciones del credo liberal. Con ello no hacen más que recoger y generalizar un argumento de combate político, la traición al liberalismo por el comportamiento de Díaz frente a la Iglesia, muy en boga a principios del siglo XX entre los clubes liberales antiporfiristas, precursores intelectuales de la Revolución Mexicana como los llama Cockroft.<sup>20</sup> Sin embargo, es necesario reconocer que la conciliación no se limitó a la Iglesia, se extendió prácticamente a todos los

<sup>18</sup> .- John Coatsworth, *Los orígenes del atraso. Nueve ensayos de historia económica de México en los siglos XVIII y XIX*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1992, pp. 80-109.

<sup>19</sup> .- Beatriz Rojas (Coordinación y prólogo), *La mecánica política. Para una relectura del siglo XIX. Correspondencia política*, México, Instituto Mora (en prensa).

<sup>20</sup> .- James Cockroft, *Precursores intelectuales de la Revolución Mexicana (1900-1913)*, México, SEP-Siglo XXI, 1985, pp. 87-111.

órdenes de la vida pública de México: los pueblos, los antiguos conservadores, la prensa, las generaciones políticas emergentes. Pero antes de ponerlas en acción fue necesario arreglar dos cuestiones fundamentales que habían agobiado al país desde el primer momento de su independencia: las clases políticas estatales y el ejército. Y junto a ello definir una clara línea de acción respecto a la sedición y la revuelta, plagas que también habían afectado al país desde 1821.

### C) La sedición y la revuelta

Durante el largo gobierno porfirista vamos a ver por primera vez funcionando la dualidad régimen y sistema políticos en México. Sin embargo, ese funcionamiento no va ser integrado, como en teoría debe de suceder: las reglas informales deben complementar a las formales para darle funcionalidad óptima al cuerpo político. En el México que empieza a perfilarse a partir de 1884 con la segunda presidencia de Díaz se produce una brecha entre lo formal y lo informal, acentuando con ello el carácter personal del gobierno. Rabasa llamó a esta brecha la diferencia entre la constitución y la dictadura —la cual él vislumbra en todos los gobiernos a partir de 1858— y se correspondería a la brecha entre una constitución formal y una real. Esa falta de integración tuvo una razón histórica precisa, la supuesta perfección que como obra jurídica moderna alcanzó la Constitución de 1857 en las mentalidades de la época. Compuesta en la secuela que dejaron varios gobiernos personales y autoritarios por el abuso de facultades extraordinarias, la carta se confeccionó conservando y no atemperando, un equilibrio de poderes que mantenía, como en la Constitución de 1824, un poder ejecutivo sumamente débil. Debilidad que se explica no sólo por el soberanismo del Congreso, sino también por el extenso dominio reservado a los estados. En este aspecto, el único remedio hubiera sido la reforma constitucional; pero ni siquiera Díaz iba a intentarlo porque hacerlo equivalía a abrir de nueva cuenta las puertas a las discusiones y posiblemente a la guerra civil. La gobernabilidad tendría que lograrse por otros medios y no por el trillado y costoso de la reforma del régimen político.

Díaz construyó un sistema político que en forma gráfica podría representarse con una estrella —"círculos concéntricos de personas" leales al poder ejecutivo lo llamó *La Voz*

*de México*, periódico de los conservadores católicos<sup>21</sup>— en la cual él ocupaba el centro de los radios, sin que estos últimos tuvieran relaciones importantes entre sí. Para hacerlo echó mano de todos los medios disponibles: de la amistad a las relaciones familiares, de los subsidios a los puestos públicos, de la amenaza del uso de la fuerza a su ejercicio efectivo, y hacia el final, de las reformas menores y mayores siempre y cuando no tocaran la forma de gobierno. Fue un largo proceso de constante definición y puesta en marcha de reglas informales de trato político basadas en el reconocimiento de la influencia social y política de los diversos actores individuales colectivos.

Pero no todo fue invento de Díaz, ni empezó de cero. La idea de la conciliación la recuperó de los fracasados liberales moderados del decenio de los cincuenta, muchos de los cuales habían colaborado con Maximiliano de Habsburgo con la esperanza de que un príncipe europeo, católico pero liberal, resolviera la contradicción de fondo que afectaba a la política de entonces. El operar con las fuerzas políticas reales de los estados lo heredó Díaz del gobierno de Juárez, quien había dado los primeros pasos en la búsqueda de gobernadores adictos que le aseguraran, si no la absoluta cordialidad del Congreso durante su gobierno, al menos la reelección.<sup>22</sup> Sin embargo, sí es de Díaz la idea de que el progreso material del país, y por ende la paz y la estabilidad, deberían anteponerse a las discordias políticas. En este sentido fue el primer presidente clara y abiertamente desarrollista. Al definir el objetivo, se aclararon los límites para la acción política: todo podría ser tolerado y sujeto al acomodo de intereses, salvo la sedición y la revuelta o su amenaza potencial. Se podía ser tolerante, incluso generoso, con los enemigos y adversarios de otros tiempos siempre y cuando no recurrieran a la alteración del orden público como medio para conseguir sus metas personales o políticas. Así, ésta fue la piedra de toque de su sistema político que se manifestó desde la ejecución de los conspiradores lerdistas de Veracruz durante su primera presidencia hasta las represiones de Cananea y Río Blanco a inicios del siglo XX, pasando por las represiones de las rebeliones de los Yaquis.

---

<sup>21</sup> .- Editorial de *La Voz de México* citado en Daniel Cosío Villegas, *Historia Moderna de México, El Porfiriato. Vida política interior*, primera parte, México, Editorial Hermes, p. 685.

<sup>22</sup> .- Dice Ignacio Manuel Altamirano, testigo privilegiado de la época: "Él [Juárez] también estableció el sistema de coalición con los gobernadores de los estados para la imposición de las candidaturas oficiales y dio el ejemplo de hostilidad, contra los que no se adherían a sus opiniones en este particular." Ignacio Manuel Altamirano. *Obras completas II. Obras históricas*, México, Secretaría de Educación Pública, 1986, p. 110.

Para ilustrar lo anterior, dejemos a Díaz expresarse con sus propias palabras. En enero de 1885, M. Morfín Chávez, gobernador de Zacatecas, informaba al presidente Díaz sobre la actitud sediciosa que había asumido el Lic. Ruiz Sandoval, Juez de Distrito al que se quería hacer renunciar, y a quien tanto el gobernador como el jefe de armas, general Jesús Aréchiga, habían tratado con lenidad. En su repuesta, Díaz reprochaba:

...siento que el general Aréchiga no hubiera obrado con la energía que debía al ser descubierta la conspiración y sobre todo confesada por Ruiz Sandoval. Ojalá no se arrepienta de su benevolencia, teniendo que lamentar mayores males y dificultades en el Estado, pues como es natural, al ver el círculo de oposición y sus caudillos la tolerancia del Gobierno, se ensoberbecen y se levantan hasta querer imponer su voluntad; y como esto no podía [sic] ser, entonces habrá que impedirlo con menos facilidad y a costa de todo género de medios *porque todo es preferible a que se repitan planes criminosos como el que acaba de fraguar*. Uds no deben considerar ya a Sandoval como Juez de Distrito sino como reo de alta traición.<sup>23</sup>

Otro caso se dio con el levantamiento de algunos pueblos en el cantón de Tepic. El 12 de marzo de 1885 el presidente Díaz escribía una carta al general Francisco Tolentino, gobernador de Jalisco, en la que le decía:

..ordené al señor Coronel Margain que marchara con su Batallón á Tepic, no precisamente porque crea que el Señor Gral Romano necesita de mayor número de fuerzas, pues con las que tiene al mando de tan buenos jefes bastan á pacificar aquellos pueblos; *pero sí porque es necesario hacer entender al País lo que tiene que esperar todo el que se subleba [sic] contra las autoridades legítimas, así es que continuaré mandando fuerzas, si fuere necesario*.<sup>24</sup>

Dos actores políticos distintos y la misma solución. Al establecer estos límites y las líneas de acción consecuentes, Díaz no actuaba fuera de la Constitución y leyes secundarias, pues se había encargado que en las leyes militares y en el código penal estuvieran tipificados los delitos correspondientes. Al hacerlo, señalaba los límites últimos de la tolerancia y de la conciliación.

---

<sup>23</sup> .- Subrayado nuestro. Archivo Porfirio Díaz, Universidad Iberoamericana [en adelante APDUI], carta de M. Morfín Chávez a Porfirio Díaz del 13 de enero de 1885 y carta de Díaz a M. Morfín Chávez del 17 de enero de 1885, legajo 10, caja 1, documentos 80 y 82.

<sup>24</sup> .- Subrayado nuestro. APDUI, carta de Porfirio Díaz a Francisco Tolentino del 12 de marzo de 1885, legajo 41, caja 7.15, documento 325.

## D) El eje federal

El elemento más importante del sistema político que desarrolló Díaz fue el acomodo de intereses que desplegó para conseguir un cuadro de gobernadores que le permitiera superar los tradicionales problemas y obstáculos que se planteaban entre el gobierno nacional y los gobiernos estatales, o dicho de otra manera, entre los políticos que dominaban el centro y las clases políticas de la periferia. En la integración de ese cuadro de gobernadores no aplicó a todos los casos las mismas reglas, aunque sí es identificable una tendencia general. Primero aceptó la confirmación en las gubernaturas de los hombres fuertes regionales, militares forjados en la Guardia Nacional en las guerras recientes, que le habían apoyado en la revuelta de Tuxtepec, para proceder después a su desplazamiento una vez que terminaron sus periodos constitucionales.<sup>25</sup> Para ello fue importante el punto programático del Plan de Tuxtepec sobre la no reelección —única reforma constitucional postulada por la revolución texistepecana— pues ésta no se limitó a la presidencia de la República sino que se la hizo extensiva a los gobernadores. Pronto esos hombres fuertes locales empezaron a dejar las gubernaturas en manos de otras personas que equilibraban mejor las diversas corrientes políticas en los estados. Los sustitutos, según los análisis de Guerra, fueron caudillos menores pero con arraigo en sus estados o bien hombres nuevos sin influencia estatal pero leales al presidente de la República.<sup>26</sup> La segunda tendencia fue que el desplazamiento no significaba exclusión total; a los hombres fuertes no se les arrinconó ya que no se quería que se rebelaran, como fue el caso de Trinidad García de la Cadena. La pérdida de poder político de los hombres fuertes regionales fue compensada con tolerancia a sus negocios y la acumulación de riqueza con el favor del gobierno federal. A partir de 1884, inicio de la segunda presidencia de Díaz, esta tendencia llevó a la paulatina pero eficaz marginación política de los hombres fuertes. Para ello Díaz utilizó al ejército y a los jefes de zona como piezas de ajedrez para ponerlos en jaque en el tablero político. El caso más conocido fue el del general Bernardo Reyes frente a Francisco Naranjo y Gerónimo Treviño en Nuevo León.<sup>27</sup> Pero no obstante este desplazamiento, que

---

<sup>25</sup> .- Guerra, *Op. cit.*, pp. 98-108.

<sup>26</sup> .- *Ibidem.*

<sup>27</sup> .- El estudio más completo del papel del general Reyes en la política de Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Coahuila en Artemio Benavides Hinojosa, *El general Bernardo Reyes. Vida de un liberal porfirista*, Monterrey, Ediciones Castillo, 1998, 399 pp. También Guerra, *Op. cit.*, pp. 106-108.

habría de terminar con la casi total desmilitarización de las gubernaturas hacia el inicio del nuevo siglo, la regla de trato y relación política entre el gobernador y el presidente quedó establecida desde 1876: el gobernador quedaba dueño político de su territorio a cambio de algunas prestaciones.<sup>28</sup> Ante todo tenía que elegir una representación federal al Congreso, si no dócil, al menos anuente a colaborar con el presidente y, sobre todo, dispuesta a votar su reelección. La segunda y no menos importante tarea del gobernador era la de garantizar la paz y estabilidad en su estado sin hostigar innecesariamente a ninguna corriente política o grupo de ciudadanos. La resolución de conflictos por la vía judicial o con medidas policíacas quedaba en manos de los gobernadores; amenazas mayores, como la revuelta o la sedición, se convirtieron en competencia casi exclusiva del ejército federal. En relación con esto último mucho tuvo que ver la presión exitosa que ejerció Díaz sobre los gobernadores para que éstos dejaran de "gastar en soldaditos" y dedicaran todos los recursos al progreso material de sus estados.

¿En dónde estaban los incentivos para estos arreglos? En la simbiosis casi perfecta entre gobierno federal y gobiernos de los estados, que resolvió en la práctica la antigua tensión entre el centro y la periferia típica de la forma federal de gobierno. La autonomía formal que los estados tenían en el nivel de régimen político se vio consagrada en los hechos con el reconocimiento de sus ámbitos de competencia. Sin embargo, a la larga todo esto no fue gratuito, también se exigieron otras contraprestaciones con la intención de ampliar en alguna medida la jurisdicción federal. Hacia finales de siglo se habían superado ya los temores de los "profundistas" sobre las reformas a la Constitución, el sistema político funcionaba adecuadamente y el progreso material del país era evidente. Se intentan entonces una serie de reformas constitucionales que afectaban al régimen político en la medida que tocaban algunas coordenadas de la relación federal. A la federalización de las legislaciones sobre minería, comercio y marítima, que se habían realizado durante el último año de la presidencia de Manuel González, se agregaron la del monopolio federal sobre el impuesto del timbre (1896), el establecimiento como facultad exclusiva de la federación el gravar la circulación y consumo de bienes nacionales y extranjeros (1896), la prohibición a los estados para emitir título de deuda pública pagaderos en el extranjero (1901), la

---

<sup>28</sup> .- Entre 1886 y 1903, el número de militares gobernadores pasó de 21 a 8. Alicia Hernández Chávez,

definición de las aguas de jurisdicción federal (1908) y la autorización constitucional para que la federación pudiera legislar de forma concurrente con los estados, en materia de salud pública (1908).<sup>29</sup> Aún así hay que decir que el fortalecimiento del ámbito federal realizado mediante reformas constitucionales durante el Porfiriato resulta tímido y limitado al compararlo con el proceso de centralización que habría de llevarse a cabo después de la expedición de la Constitución de 1917.<sup>30</sup>

#### E) El eje militar

En el repartimiento de competencias políticas con los gobernadores se ubicaba también las tareas a desempeñar por el ejército federal. Desde que el país había asumido la forma republicana, en el Congreso se habían manifestado una y otra vez las angustias financieras que pasaba el gobierno nacional por el mantenimiento de un ejército dilatado. Los vaivenes políticos y las guerras civiles habían postergado tanto la reducción del gasto militar como la definición de partidas presupuestales para el progreso material del país. De paso, para 1867 el ejército miliciano colonial original había sido sustituido por otro también de origen miliciano, y los ejércitos milicianos probaron ser los más costosos por la multitud de personajes con mérito que dejaban tras de sí. El resultado de la Guerra de Tres Años y de la Intervención Francesa fue un elevado número de generales, jefes y oficiales que pesaban como rémora en la nómina del Estado. Tal como había sido el caso de los militares con mérito en la Guerra de Independencia una generación atrás. A diferencia de sus

---

"Origen y ocaso del ejército porfiriano" en *Historia Mexicana*, XXXIX:1 (Julio-septiembre 1989), p. 281.

<sup>29</sup> .- Una demostración de que el Congreso no era la maquinaria sumisa que han presentado los críticos del Porfiriato se encuentra en el largo trayecto que recorrió el gobierno de Díaz para abolir las alcabalas y establecer el gravamen a la circulación de los bienes como una competencia federal. En el artículo 124 de la Constitución de 1857, capítulo de Previsiones Generales, se había dispuesto que las alcabalas desaparecerían para el día 1º de junio de 1858. Sin embargo no fue sino hasta 1896, casi cuarenta años después de lo previsto, cuando se logró hacerlo mediante la creación de las conferencias fiscales (hubo dos en la época de Díaz) que sacaron el tema del Congreso y lo llevaron a la decisión de los gobernadores. Lo cual no pasó sin una contraprestación, pues el gobierno federal se comprometió a no cobrar las participaciones a los estados que la Constitución preveía para sufragar los gastos federales a fin de compensarlos de una posible pérdida de ingresos. Para las reformas que fortalecieron a la federación ver listado en Manuel González Oropeza, "El espíritu federal de la nación mexicana" en *Foro Nacional. Hacia un auténtico federalismo. Memoria*, México, Tlacuilli Comunicación, 1995, pp. 38-40. Para el caso de las alcabalas, ver Marcello Carmagnani, "El liberalismo, los impuestos internos y el Estado federal mexicano, 1857-1911", en *Historia Mexicana*, XXXVIII:3 (enero-marzo 1989), pp.484-486.



antecesores en la presidencia de la República, Díaz fue el primero que desplegó con éxito una política de desmovilización del ejército. Para ello echó mano de la profesionalización de las fuerzas armadas gracias a que el Colegio Militar había sido restaurado en 1869. De entrada, el artificio fue establecer la distinción entre el ejército profesional y el ejército auxiliar, utilizando éste último como repositorio de los mandos excedentes que no eran capaces de pasar una serie de exámenes luego de cursos de actualización. Es decir, la inmensa mayoría de los generales, jefes y oficiales que provenían de las filas de la Guardia Nacional. Entre 1879 y 1893 la Guardia Nacional fue efectivamente desmovilizada para ser sustituida por el ejército auxiliar que, a diferencia de aquélla, quedaba bajo mando federal. Fue un arreglo conveniente pues además que a los oficiales y jefes del ejército auxiliar se les pagaba menos que a los del ejército federal permanente, quedaban sujetos al fuero militar. En otras palabras, menor costo y sujeción política. Y para hacer congruente esta división de las fuerzas armadas con el arreglo político entre la federación y los estados, el ejército auxiliar quedó encargado de mantener la seguridad política en las entidades federativas, reservándose el ejército permanente para los casos mayores de amenazas serias a la paz pública, previo cumplimiento de los trámites de solicitud de parte del gobernador y autorización al presidente de las cámaras del Congreso. Se ha llegado a calcular, utilizando diversas fuentes, que para 1896 se habían trasladado al ejército auxiliar a 173 militares del rango de coronel a general de brigada, 263 oficiales de subteniente a teniente coronel en la infantería y de las mismas graduaciones, 390 en el arma de caballería.<sup>31</sup>

La profesionalización del ejército federal permanente se la acompañó de una vigorosa actividad legislativa para el ámbito militar, que se tradujo en las reformas a las Ordenanzas del Ejército así como a los Códigos de Justicia Militar y de Procedimientos. La pieza clave en la modernización fue la constitución del Cuerpo de Estado Mayor. Igualmente cumplieron su papel, no sólo las reformas a los planes de estudios del Colegio Militar para incluir las carreras de Ingeniero Militar y de Técnicos en Artillería, sino también el establecimiento de numerosas escuelas para entrenar a tropa y oficiales

---

<sup>30</sup> .- Un estudio más completo sobre la centralización en perjuicio de los estados en, Luis Medina Peña, *La división de poderes vertical: el federalismo*, México, Centro de Investigación y Docencias Económicas, División de Estudios Políticos, Documento de Trabajo No. 70, 1997, 31 pp.

<sup>31</sup> .- Hernández Chávez, *Op. cit.*, cuadros en la página 282.

subalternos.<sup>32</sup> La primera tarea que emprendieron los ingenieros militares fue el levantamiento de la cartografía nacional por medio de la Comisión Geográfica Exploradora, pero muy pronto se vieron involucrados en la obra pública que empezó a alentar el gobierno de Díaz en caminos, puentes y edificios administrativos. Pero la profesionalización no se limitó a los ámbitos técnicos, sino que se extendió a los oficiales de las ramas de infantería y artillería en las cuales se alargaron los tiempos para los ascensos escalafonarios. El propósito fue contar con un ejército pequeño pero moderno, lo que se logró, pues para 1907 el ejército permanente constaba de 25 mil elementos de tropa bajo el mando de 2,855 oficiales, jefes y generales. En términos porcentuales totales, la reducción del ejército federal entre 1884 y 1910 fue del 25%; en relativos, el de los de oficiales superiores en 52% y subalternos en 31%.<sup>33</sup>

Sin embargo, para efectos del sistema político, el arreglo ejército federal permanente-ejército auxiliar, que embonaba con el arreglo político gobierno federal-gobiernos de los estados, no fue exitoso. Los jefes y oficiales desmovilizados, todos con orígenes en la Guardia Nacional, que fueron remitidos al ejército auxiliar no dejaron por ello de tener ambiciones y relaciones políticas. En 1891-1892, el movimiento de oposición que lideran Ignacio Martínez y Catarino Garza en Tamaulipas, así como el encabezado por el coronel de Guardia Nacional Francisco Z. Treviño y Emilio Carranza en Coahuila en 1893, contaron con las simpatías y apoyo de los cuerpos auxiliares de los estados.<sup>34</sup> Si bien ambos movimientos tenían raíces en fricciones de la política local, para el gobierno federal eran una llamada de atención, sobre todo cuando empezaban a pulular otros movimientos de rebelión relacionados con las etnias. La conclusión fue obvia: no se podía confiar en el ejército auxiliar. Ello llevó a la decisión de pasar a depósito o poner a disposición a casi la totalidad de los mandos del ejército auxiliar lo cual significó que prácticamente ese cuerpo militar quedara sin mandos. Es decir, su nulificación total. La Segunda Reserva que planeó el general Bernardo Reyes durante su breve periodo como secretario de Guerra (1900-1902) fue un intento por formar con ciudadanos los cuadros de oficiales de reserva que

---

<sup>32</sup> .- Guillermo Mendoza Vallejo y Luis Garfias Magaña, "El ejército mexicano de 1860 a 1913" en varios autores, *El ejército mexicano*, México, Secretaría de la Defensa Nacional, 1979, pp.300-321.

<sup>33</sup> .- Hernández Chávez, *Op. cit.*, cuadro en la página 286.

<sup>34</sup> .- *Ibid*, pp. 276-279.

sustituyeran en el ejército auxiliar a los oficiales milicianos desplazados. Sin embargo, inmerso ya el país en el tema de la vicepresidencia de la República como el mecanismo central para darle continuidad y estabilidad al gobierno en caso de la desaparición física de Díaz, llevó a que la iniciativa de Reyes tuviera lectura política. En efecto, los antireyistas vieron en ella la formación solapada de un partido político que quedaría bajo el control del secretario de Guerra; la percepción se vio reforzada por la entusiasta respuesta que la convocatoria para formar la Segunda Reserva había tenido entre las clases medias del país. De entrada, parecía que Reyes, indudable precandidato a la vicepresidencia, contaba con 20,000 decididos activistas políticos en el país. De ahí, la cancelación de la Segunda Reserva y la salida de Reyes del país a realizar estudios en el extranjero.

#### F) La maquinaria electoral

Como ya insinuamos en capítulo anterior, clave importante para el funcionamiento del sistema político porfirista residía en la maquinaria electoral que fue necesario construir ante el establecimiento del distrito como unidad electoral federal en la Constitución de 1857. Esta novedad y sus implicaciones no podemos explicárnoslas sin sus antecedentes. La Constitución de Cádiz había introducido las elecciones indirectas de tres grados (parroquia, partido, provincia), mismas que sin variante alguna fueron retomadas por la Constitución de 1824 para estar vigentes, con pequeñas modalidades, hasta la expedición de la Constitución de 1857. También, como ya se dijo anteriormente, el sufragio universal masculino quedó establecido gracias a que la Constitución de Cádiz hizo a las mesas en nivel de parroquia instancia máxima e inapelable para decidir quién votaba y quién no podía hacerlo. La elección indirecta, y no las limitaciones al sufragio vía censataria, fue el artilugio de los liberales ilustrados para otorgar el control electoral a las elites y limitar al máximo el efecto de las masas en la integración de la representación nacional. La elección indirecta al modo gaditano propiciaba sin embargo la integración de colegios electorales en nivel estatal que no sólo reducían el margen de maniobra al gobernador, sino que se constituían en pequeños parlamentos transitorios en los cuales las diversas corrientes políticas negociaban apoyos mutuos para integrar las planillas estatales de diputados federales titulares y suplentes. La introducción del distrito como unidad electoral básica

para las elecciones federales, que reducía el número de pasos de la elección indirecta de tres a dos, trajo consigo un par de consecuencias destacadas. La primera fue el robustecimiento de la capacidad de control electoral del gobernador. Si bien buena parte de la preparación del proceso electoral quedaba en manos de los presidentes municipales, el gobernador contaba con su red de jefes políticos como instancias intermedias entre el municipio y el gobierno del estado para controlar a los alcaldes. La segunda y menos visible consecuencia, fue que el distrito contribuyó notablemente a que desapareciera el faccionalismo: si a nivel distrital lo que se elegía eran dos posiciones, diputado propietario y diputado suplente, había poco que negociar.

Aquí es importante destacar que las tesis de la historiografía tradicional de que Díaz no sólo manejaba la red nacional de jefes políticos, sino que ponía y quitaba autoridades, electas o no, a todo lo largo del territorio es falsa. Una de las reglas esenciales del sistema político que montó Díaz consistía en que los gobernadores tuvieran el dominio político en su ámbito de competencia territorial ya que era la única manera para contender con la diversidad de los grupos políticos locales, eliminar el faccionalismo y alentar la integración y la cooperación políticas. Como ya se dijo, esto se inicia con su primera presidencia; aunque matizado por los esfuerzos para desmovilizar poderosos clanes locales en Guerrero, Nuevo León, Chihuahua ejerciendo un poder arbitral en sus conflictos internos y utilizando la amenaza de la fuerza por medio de jefes militares adictos para evitar rebeliones de trascendencia.<sup>35</sup> A los jefes de los clanes políticos, los hombres fuertes regionales, normalmente se les dejan las salidas del puesto de honor y sobre todo el del dinero; gracias a ello conservan alguna influencia social y política pero dejan de ser amenaza a la tranquilidad pública.<sup>36</sup> Desde su primer periodo en la presidencia se vislumbran rasgos de acuerdos en este sentido; es mucho más claro a partir de su regreso en 1884 y se consolida

---

<sup>35</sup> .- Objeto de estos tratamientos preventivos fueron Luis Terrazas en Chihuahua; Evaristo Madero en Coahuila, Lázaro Garza Ayala, José María Garza Galán, Jerónimo Treviño y Francisco Naranjo en Nuevo León; Diego Alvarez y Canuto Neri en Guerrero. Guerra, *Op. cit.*, pp. 93-96 y 235-239.

<sup>36</sup> .- Dice Guerra que el enriquecimiento se destinaba más a los antiguos enemigos que a los leales. Entre estos últimos, los porfiristas que no se enriquecieron en sus gubernaturas, cuenta a Luis Emeterio Torres en Sonora, Miguel Ahumada en Chihuahua y Jalisco, Teodoro Dehesa en Veracruz, Abraham Bandala en Tabasco, Alejandro Vázquez del Mercado en Aguascalientes y al general Bernardo Reyes en Nuevo León. Guerra, *Op. cit.*, p. 236

con la reforma constitucional que permite la reelección consecutiva de presidente y gobernadores de 1888.

En lo que toca a la cámara baja y el Senado, Díaz imponía a la vasta mayoría de los candidatos propietarios, en tanto que algunas suplencias eran llenadas por los gobernadores.<sup>37</sup> De esta forma, Díaz se aseguraba, al menos en el primer periodo de sesiones si éste coincidía con su reelección, el tener una cámara baja anuente. El Senado, por su parte, llegó a ser el repositorio de los grandes nombres de la política, las letras y las artes, sin olvidar la lealtad pues era la cámara que equilibraba a la de diputados. La eliminación de la vecindad como requisito para ser candidato a partir de 1867, facilitaba el funcionamiento de las designaciones y otorgaba al presidente amplio margen de maniobra pues se podía ser candidato por cualquier estado.<sup>38</sup> El mecanismo central eran las listas de candidatos, que no pocas veces se originaban en el estado con los nombres de los aspirantes que el gobernador pensaba podían contar con la anuencia presidencial; muchas veces incluían nombres de diputados o senadores en funciones que se les proponía para ser reelectos. Pero se originase en Palacio Nacional o en los gobiernos de los estados, las listas llegaban finalmente al gobernador con los nombres definitivos, dejando siempre un cierto número de suplencias en blanco a ser llenadas por el mandatario local. Con las suplencias a disposición del gobernador, éste realizaba la integración de intereses al tramo federal de la clase política local. El ser suplente no significaba quedarse al margen. Como un titular podía ser candidato en dos o más estados, pero de ser electo en ellos tenía que escoger una de las elecciones, resultaba que algunos suplentes pasaban automáticamente a ser titulares. En otros casos, el titular se conformaba con asistir al primer periodo de sesiones, para pedir luego licencia. De esta manera, los suplentes se probaban en el trabajo parlamentario, y no

---

<sup>37</sup> .- Es notable la ausencia de estudios electorales para el periodo porfiriano. Una muy acertada excepción es Elizabetta Bertola, “Las oportunidades del poder: suplencias e interinatos políticos en la práctica del compromiso y del control electoral en el México porfirista (1876-1911)”, en Enrique Montalvo Ortega (coord.), *El águila bifronte. Poder y liberalismo en México*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1995, pp. 177-195. Aquí seguimos en líneas generales sus hallazgos y argumentos. Agradezco a Antonio Annino la referencia y haber proporcionado el libro que contiene este artículo.

<sup>38</sup> .- La Convocatoria para la Elección de los Supremos Poderes del 14 de agosto de 1867, en su artículo 15, decía “Según la reforma sancionada por el art. 3º del decreto del 16 de julio de 1864 en las elecciones de diputados al congreso de la Unión, no subsisten las restricciones opuestas á la libertad del derecho electoral; y en consecuencia, no se exigirá el requisito de vecindad en el Estado, Distrito federal ó Territorio en que se hace la elección...” Antonio García Orozco, *Legislación electoral mexicana, 1812-1988* (Tercera Edición), México, Publicación del Diario Oficial, 1989, p. 196.

era raro ni escasas las veces en que regresaban como titulares de pleno derecho a la elección siguiente.

Aun así las suplencias se antojan un medio limitado para que el gobernador integrase a los miembros de la clase política local. Por ello, la parte correlativa del acuerdo consistía en la absoluta libertad del gobernador para hacer las listas de candidatos a diputados al Congreso estatal y al Tribunal Superior de Justicia. Por los testimonios existentes, Díaz fue muy estricto en el cumplimiento de estas reglas por ambas partes: rechazaba cualquier tímida sugerencia a candidato propietario de parte de un gobernador.<sup>39</sup> Pero cuando algún mandatario estatal puso todas las candidaturas locales a disposición de Díaz, éste le dejó muy claro que eran de la exclusiva competencia de los gobernadores.<sup>40</sup>

Antonio Annino nos ha hecho ver que la temprana aplicación del modelo electoral gaditano que estableció de entrada, y a diferencia de los países europeos, un cuerpo electoral muy amplio, juega de manera fundamental en la integración de la representación nacional los intereses regionales y locales, influencia, a su vez, reforzada por la torrencial integración de los ayuntamientos “constitucionales” gracias al mandamiento explícito de la

---

<sup>39</sup> .- En 1896, el gobernador de Tamaulipas acusa recibo de la lista de candidatos y la devuelve luego de haber llenado los huecos en las suplencias; también informa se ha obedecido el cambio en la suplencia de una senaduría como venía indicado en la lista. APDUI, carta de G. Mangino a Porfirio Díaz del 24 de junio de 1896 legajo 21, caja 19, documento 9181. En ese mismo año, el gobernador de Michoacán acusa recibo de la lista e informa que obrará de conformidad. APDUI, carta de Aristeo Mercado a Porfirio Díaz del 16 de junio de 1896, legajo 21, caja 19, documento 9241. En víspera de elecciones estatales de 1906, el mismo gobernador de Michoacán se atreve a solicitar a Díaz, “sin que Ud. violente sus combinaciones”, proponer a alguno de los funcionarios del congreso estatal o del tribunal superior para un puesto en el Congreso general, a fin de integrar sin problemas las planillas locales. Díaz acuerda, seguramente dada la situación local, que proponga sólo una persona. APDUI, carta de Aristeo Mercado a Porfirio Díaz del 1º de mayo de 1906, legajo 31, caja 14, documento 5341. En 1896 el gobernador de Guerrero acusa recibo de la lista e informa que ya cubrió, “con amigos sinceros y que en ningún caso harán mas que los que Ud. les indique”, los cuatro lugares “que tuvo la bondad de dejarme”. APDUI, carta de Antonio Mercenario a Porfirio Díaz del 4 de junio de 1896, legajo 21, caja 19, documento 9320.

<sup>40</sup> .- En mayo de 1906, Miguel Ahumada, gobernador de Jalisco, solicita a Díaz se le indiquen los candidatos a diputados al congreso estatal y al tribunal superior dada la cercanía de las elecciones locales, que debían celebrarse en noviembre. Y como la elección de gobernador sería en diciembre, hacía la solicitud a fin de que la elección de gobernador estuviera de acuerdo con la de legisladores y magistrados. Lo que Ahumada buscaba, y consiguió, era saber si Díaz estaba dispuesto a que se reeligiera como gobernador. Díaz le contestó que le dejaba “en absoluta libertad de acción en todo cuanto se refiere al Estado que gobierna en las próximas elecciones de Poderes locales.” Y, críptico, agregaba: “Por lo demás creo que sus amigos se fijarán en Ud. para la Primera Magistratura de Jalisco y si es así y Ud. tiene confianza en su prestigio, será bueno les permita trabajar en ese sentido.” APDUI, carta de Miguel Ahumada a Porfirio Díaz del 7 de mayo de 1906 y

Constitución de 1812.<sup>41</sup> El modelo gaditano de sufragio universal y de tres grados rigió hasta 1857, alentó los intereses regionales y locales en la representación y determinó uno de los lados flacos de la primera República federal. El verdadero modelo liberal se da en la Constitución de 1857 al introducir el distrito, destinado a minimizar el impacto regional en la representación. Su operatividad se la dio Díaz mediante una serie de reglas informales que trascienden lo meramente jurídico-electoral, para alcanzar la integración con otras reglas propias del sistema político. De acuerdo a estas reglas informales, se trató de un modelo regulatorio de la representación con una limitada circulación de elites entre los estados y la Federación. La rigidez principal del modelo porfiriano se derivó no tanto de la distribución de las candidaturas, como del principio constitucional de la reelección consecutiva. Esta sería una lección para los posrevolucionarios a la que le darían expresión en los años treinta del siglo XX.

#### G) El gabinete

Nada refleja mejor la estabilidad que se logra a medida que avanzan los años porfiristas, como el gabinete. Uno de los padecimientos del régimen político consignado en la Constitución de 1857 era el cuasi parlamentarismo implícito en el convencimiento que el legislativo era la expresión única y acabada de la soberanía. En lo formal, la parte exaltada de los constituyentes habían diseñado los tramos de relación entre el legislativo y el ejecutivo no para la cooperación sino para que el primero vigilara al segundo y evitara el tan temido despotismo. Ya Comonfort había recurrido al autogolpe de Estado porque había llegado a la conclusión de en la práctica no se podía gobernar con la Constitución de 1857, pues no sólo había dividido al país, sino que paralizaba al poder ejecutivo. Juárez, sucesor legítimo de Comonfort que se había puesto fuera de la ley, también tuvo que lidiar con ese problema, agravado durante su primer gobierno (1858-1861) porque en la Cámara de Diputados reinaba el faccionalismo. Un ejecutivo estructuralmente débil no podía gobernar, es cierto, sin el apoyo del Congreso. Este tenía varias llaves para obstaculizar al poder

---

proyecto de respuesta, autógrafo de Díaz del 11 de mayo de 1906 legajo 31, caja 14, documentos 5264 y 5265.

<sup>41</sup> .- Antonio Annino (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 7-18.

ejecutivo, y durante la época del primer gobierno juarista echó mano del desacuerdo con los secretarios del Despacho, citándolos constantemente a informar al Congreso y aprovechando la oportunidad para criticar al gobierno. El Congreso no podía remover a los secretarios de Estado (salvo mediante el complicado juicio político), pero podía destruirlos políticamente. Otra de las llaves estaba en la concesión o negativa de licencia a diputados para que asumieran puestos de secretarios de Estado, lo cual limitaba las opciones del presidente de la República ya que entonces los personajes más destacados de la clase política nacional tenían cargo legislativo. Siempre que estuvo reunido el Congreso, Juárez experimentó todo género de dificultades políticas. De aquí las tentaciones de Juárez de aceptar la designación de un gabinete “parlamentario”, es decir, uno que representara a todas las corrientes del Congreso y estuviese bajo la dirección del secretario de Gobernación como una suerte de primer ministro con capacidad de decisión y gobierno, relegando al presidente de la república a un segundo plano. Esto finalmente no se llevó a cabo por razones ajenas tanto al poder ejecutivo como del legislativo: el inicio de la intervención extranjera que conduciría a los años de guerra contra los franceses y el Segundo imperio.<sup>42</sup>

Por ello resulta interesante comparar la integración y movimientos de los gabinetes presidenciales, tanto en la época de Juárez como en la de Díaz. Existen buenas bases para la comparación porque ambos gobernaron varios periodos bajo la misma Constitución, y el número de secretarías de Estado no cambió demasiado entre 1861 y 1910.

---

<sup>42</sup> .- Las mayores angustias las sufrió el presidente Juárez entre 1858 y 1862. Él mismo se encargó de llevar una bitácora del accidentado trayecto lleno de renunciaciones de secretarios de Estado, ofrecimiento de puestos de parte del presidente, negociaciones, rechazos de elegidos, resistencias y críticas del Congreso. Véase Jorge L. Tamayo (selección y notas), *Benito Juárez. Documentos, discursos y correspondencia*, tomo 1, México, Editorial Libros de México, 1972, pp. 290-350.



**Cuadro I**  
**Titulares en Secretarías**  
**Gobiernos de B. Juárez (1858-1872)\***

Secretarías	1858-1861	1861-1867	1867-1871	1871-1872	Total
Secretaría de Relaciones Exteriores	6	2	3	1	12
Secretaría de Gobernación	8	3**	4	1	16
Secretaría de Justicia e Instrucción Pública	4	5	4	0	13
Secretaría de Fomento	8	1	1	0	10
Secretaría de Guerra y Marina	8	6	1	0	15
Secretaría de Hacienda	14	6	2	1	23
<b>Total</b>	<b>48</b>	<b>23</b>	<b>15</b>	<b>3</b>	<b>89</b>

Fuente: Armando Ruiz Massieu y Efraín Flores Maldonado, *Gabinetes presidenciales*, México, Costa-Amic, 1988, pp. 94-100, 113-116 y 121-124.

\* No se computan los encargados del despacho ni aquél secretario que pasa en la misma cartera de un periodo gubernamental al siguiente.

\*\* A partir del 16 de diciembre de 1861 esta Secretaría se subsumió a la de Relaciones Exteriores y se volvió a separar en 1867.

El Cuadro I contiene el número de titulares de las secretarías del Despacho, como se las llamaba entonces, en los casi quince años que gobernó Benito Juárez. El primer y tercero periodos son cuatrienos constitucionales; el segundo es un cuatrienio más los años en que prolongó su mandato debido a la ocupación del país y la guerra, haciéndose una interpretación un tanto forzada de las facultades extraordinarias concedidas anteriormente por el Congreso. A lo largo de esos quince años hubo 89 movimientos en los titulares de las secretarías del Despacho, con las mayores concentraciones en los periodos que corren de 1858-1861 (48) y 1861-1867 (23), que comprenden el lapso en el cual se van dando las bases del prestigio de Juárez. Ya en la República restaurada se nota un Congreso menos beligerante, que cede ante el prestigio de Juárez, y la inestabilidad en el gabinete se reduce a 15 cambios. El periodo de 1861 a 1872, año este último en que fallece el presidente, es demasiado corto para darle alguna significación a los cambios.

**Cuadro II**  
**Titulares en Secretarías**  
**Durante los gobiernos de Porfirio Díaz\***

Secretarías	1877-1880	1884-1888	1888-1892	1892-1896	1896-1900	1900-1904	1904-1910	Total
Relaciones Exteriores	4	1	0	0	0	0	1	6
Gobernación	4	1	0	1	0	1	0	7
Justicia e Instrucción Pública	4	1	0	0	0	1	0	6
Fomento	1	1	0	1	0	1	2	6
Guerra y Marina	3	1	0	1	1	1	1	8
Hacienda	6	1	2	1	0	0	0	10
Comunicaciones y Obras Públicas**			1	1	0	0	1	3
Instrucción Pública y Bellas Artes***							1	1
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>47</b>

Fuente: Armando Ruiz Massieu y Efraín Flores Maldonado, *Gabinetes presidenciales*, México, Costa-Amic, 1998, pp. 131-132 y 135-146.

\* No se tomó en cuenta el breve periodo en que Díaz asumió la presidencia en 1876 después del triunfo de la revuelta de Tuxtepec; ni los cinco meses que duró su último gobierno de diciembre de 1910 a mayo de 1911.

\*\* Creada por decreto del 13 mayo de 1891.

\*\*\* Creada por decreto del 18 mayo de 1905.

En el Cuadro II hemos integrado los cambios de titulares en las secretarías del Despacho durante los gobiernos de Porfirio Díaz. No se incorporaron los efímeros gabinetes de su presidencia provisional tras el triunfo de Tuxtepec (noviembre-diciembre de 1876) y del periodo que corrió entre su última reelección y el triunfo de la revolución maderista (diciembre de 1910 a mayo de 1911). A lo largo de 30 años de gobierno se dan únicamente 47 cambios de titulares, apenas un poco más de la mitad que el total de los llevados a cabo por Juárez en la mitad del tiempo que gobernó Díaz. El mayor número de cambios los realizó Díaz en su primer periodo de gobierno, cuando aún no se ponía a

construir el sistema político. A partir de 1880 el número de cambios decae, resultando notable la permanencia de algunos personajes: Manuel Romero Rubio (que llegó representando a los lerdistas) o Ignacio Mariscal (que podía establecer su legitimidad política hasta Juárez). ¿Qué lectura se le puede dar a este cuadro? Lo más obvio es que se suaviza la relación entre el Congreso y el gabinete sin que se haya modificado la Constitución, lo cual significa que los arreglos con los gobernadores en el eje federal empezó a producir legislaturas menos beligerantes y menos facciosas. Si restamos los cambios del primer periodo (1877-1880) es evidente que las secretarías con menos cambios son las políticas; Relaciones (2), Gobernación (3) y Justicia (2). Excepción en ello es la de Guerra, pero es evidente que Díaz procuró tener un secretario distinto en cada periodo de gobierno a partir de 1892 para diluir los costos implícitos en la modernización y profesionalización del ejército. Las secretarías técnicas, sobre todo Fomento y Comunicaciones las utilizaba para colocar políticos cuyos orígenes le convenían para equilibrar las fuerzas políticas.

### ***Las políticas de conciliación***

#### A) La cuestión agraria y los pueblos

Pocos procesos son tan confusos en la historiografía mexicana como la cuestión agraria. Ello es asombroso, como dice Jean Meyer, dada la abundante literatura sobre el problema de la tierra y los movimientos precursores de la reforma agraria del siglo XX.<sup>43</sup> No vamos, sin embargo, a tratar de desbrozar terreno tan inmenso como lo es el de movimientos campesinos y la reforma agraria. Nos limitaremos al tema del estado de la tenencia de la tierra al terminar el Porfiriato para tratar de responder a una pregunta que es central y pertinente al tema que nos ocupa. Si hubo, como quedó ya explicado en el capítulo anterior, acuerdos sobre el respeto a las tierras comunales de los pueblos vía la Guardia Nacional en el México denso durante los años de la Intervención y el Segundo Imperio, ¿los liberales triunfantes respetaron los pactos? En particular, dado el largo periodo que

---

estuvo en el poder ¿Porfirio Díaz respetó esos acuerdos? Hasta hace pocos años las respuestas a estas preguntas parecían ser negativas.

A pesar de todo lo que se ha escrito por historiadores y antropólogos, poco sabemos del estado original de los pueblos indígenas y sus tierras, como tampoco se sabe con algún rango de precisión su evolución demográfica a lo largo del siglo XIX. Estudios parciales, limitados en su alcance, permiten establecer varias líneas gruesas sobre su condición original y evolución posterior. Para Andrés Molina Enríquez la población indígena no era un todo coherente cuando la Conquista. A las diferencias étnicas y lingüísticas obvias, éste autor agregó una tipología que los divide en indios sometidos por la fuerza en el corazón del México central, y los incorporados en las zonas periféricas, insinuando con ello diferencias en los patrones de tenencia de la tierra y, sobre todo, de los conflictos agrarios.<sup>44</sup> Los autores que se han dedicado a examinar las rebeliones agrarias dejan entrever que a partir de la Independencia los pueblos previamente dotados de tierras por la Corona tuvieron que llevar a cabo una lucha de retaguardia, no sólo contra hacendados, sino también con otros pueblos indígenas para conservarlas, como en Oaxaca.<sup>45</sup> Cuando los conflictos no se resolvían por las vías de hecho se debía a que las partes del pleito acudían a los tribunales. Lo cual a su vez llevaba a juicios interminables, en los cuales a partir de la Leyes de Reforma, el centro de la *litis* era si las comunidades tenían personalidad jurídica. Porque las Leyes de Reforma habían dispuesto la extinción de toda corporación de naturaleza perpetua, la jurisprudencia se inclinó por negarles tal personalidad, aunque hubo ministros de la Corte que quisieron dar a esas leyes interpretaciones distintas a fin de aceptar la realidad.<sup>46</sup>

La Ley Lerdo, obra de Miguel Lerdo de Tejada, ministro de Hacienda en el gobierno de Comonfort, que dispuso la desamortización de los bienes en manos muertas ha sido considerada el origen primigenio de todos los males para los pueblos y sus tierras. En

---

<sup>43</sup> .- Jean Meyer, *Problemas campesinos y revueltas agrarias (1821-1910)*, México, 1973, Setecientos, p. 7

<sup>44</sup> .- Andrés Molina Enríquez, *La revolución agraria de México, 1910-1920*, México, Unam-Miguel Angel Porrúa, [edición facsimilar de la de 1932], t. I, pp. 61-81.

<sup>45</sup> .- Meyer, *Problemas... Op. cit.*, 99. 7-119.

ese banquillo también se ha sentado a la generación liberal de medio siglo, o generación de Juárez. Sin embargo, la desamortización antecede con mucho a la Ley Lerdo. El tema de la terminación a la tenencia comunal de las corporaciones civiles había llegado de la Metrópoli a Nueva España en el siglo XVIII. Los ministros borbónicos y antifeudales Conde de Campomanes y Gaspar Melchor de Jovellanos habían abogado por la división de las tierras comunales en España.<sup>47</sup> En la Nueva España, Manuel Abad y Queipo, obispo de Michoacán, había prepuesto en 1799 la división y repartimiento en propiedad individual de las tierras comunales como una forma de incorporar al indio a la sociedad. Aún más, el decreto del 4 de enero de 1813 de la Cortes españolas ordenaba la división de todas las tierras comunales con excepción de los ejidos.<sup>48</sup> Estas ideas fueron recogidas por algunos ingenieros constitucionales del primer momento independiente de México, entre los que sobresalen José María Luis Mora y Francisco Severo Maldonado.

En el marco de acentuado federalismo que estatuyó la Constitución de 1824, los estados encontraron dentro de su dominio reservado la facultad de legislar en materia de tierras y aguas. Al hacerlo incluyeron disposiciones sobre la división de tierras comunales con mucha antelación a las Leyes de Reforma. Hacia 1829, los estados de Chiapas, Chihuahua, Coahuila y Tejas, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Sonora, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas habían expedido leyes que ordenaban la división de tierras comunales bajo diversas modalidades. Cada estado conformó su legislación anticomunal a sus circunstancias internas. La mayor parte se limitó a ordenar la división de los propios del ayuntamiento y las tierras de común repartimiento, dejando a salvo los ejidos y el fundo legal. Puebla, Sonora, Sinaloa y Zacatecas, en cambio, incluyeron toda la tierra comunal, y el fundo legal.<sup>49</sup> Por lo que se puede ver, la Ley Lerdo se limitó a "federalizar" una tendencia que iba ya muy encaminada para 1856.

---

<sup>46</sup> .- Véase el contraste de opiniones entre la estrecha y formalista de Ignacio Luis Vallarta, ministro y presidente de la Suprema Corte, que negaba la personalidad jurídica de las comunidades y la más flexible del ministro Silvestre Moreno Cora, en J. Meyer, *Problemas... Op., cit.*, pp. 116-164.

<sup>47</sup> .- Jean Sarrailh, *La España ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII*, México, 1957, *passim*.

<sup>48</sup> .- Texto completo del decreto de Cortes y observaciones al mismo en Wistano Luis Orozco *Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos*, México, Ediciones El Caballito, 1975 [facsimilar de la de 1895] pp. 107-115.

El paso de una etapa a otra, de las legislaciones estatales a la Ley Lerdo, concretó dos situaciones que explican las resistencias de los pueblos y sus ayuntamientos a la desamortización e individuación de la tenencia de la tierra. Como la Ley Lerdo disponía un tanto por ciento de la renta anual como base para determinar el monto de la amortización pagadera a la corporación por los arrendatarios denunciantes, no pocos pueblos se resistieron porque tenían tierras arrendadas a muy bajo precio. Por otra parte, como el ministro Lerdo asumió, a través de una serie de circulares que atendían a consultas sobre cuestiones oscuras, una interpretación estricta de la ley en el sentido que toda la tierra comunal debía ser dividida y afectada, cuando las legislaciones estatales había hecho excepciones (ejidos, propios o bien fundo legal), la resistencia de los pueblos encontró otra razón en la cual apoyarse.<sup>50</sup> En los primeros meses de su primer periodo, el gobierno de Juárez siguió la política establecida por Lerdo: toda tierra comunal debía dividirse, si bien dispuso exentar de gastos e impuestos a los indígenas que asumían la propiedad de sus parcelas. Una vez iniciada la Guerra de Tres Años, Juárez se sintió obligado a suspender la aplicación de esta ley en las zonas controladas por los conservadores, aparentemente para evitar que fuera fuente de ingresos para los contrarios.<sup>51</sup> Durante la Intervención y el Imperio se impuso la lógica militar de contar con los pueblos indígenas, con lo cual no se vuelve a saber de intentos de división de tierras comunales.

---

<sup>49</sup> .- Donald J. Fraser, "La política de desamortización en las comunidades indígenas, 1856-1872", *Historia Mexicana*, XXI:4 ( abril-junio 1972), pp. 623-624.

<sup>50</sup> .- Entre el 28 de junio y el 11 de octubre de 1856, el ministro Lerdo expidió 42 circulares "para la inteligencia y aplicación de la Ley del 25 de junio", de las cuales tres son relevantes. En la del 26 de agosto responde al gobernador de Oaxaca negándole autorización para distribuir la tierra entre los vecinos de los pueblos sin correr el trámite de ley a los arrendatarios de esas tierras. En la del 17 de septiembre le señalaba al gobernador del Estado de México que era preciso respetar la ley cualquiera que fuera el beneficio que resultase para los inquilinos por el bajo precio de los arrendamientos. En la del 20 de diciembre de 1856 la balanza parece inclinarse un poco hacia los indígenas, pues en un comunicado al ministro de Fomento se autoriza a repartir entre los indígenas del territorio de Tehuantepec los ranchos y ganado llamados cofradías. Y en la del 2 de enero de 1857 autoriza a repartir los terrenos excedentes del fundo legal de Jilotepec a los vecinos. *Colección de las leyes, decretos, circulares y providencias relativas a la desamortización eclesiástica, á la nacionalización de los bienes de corporaciones, y á la Reforma de la legislación civil que tenía relación con el culto y con la Iglesia*. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1979 [edición facsimilar de la de 1861], t. I, parte segunda pp. 74,127 y 167-168.

<sup>51</sup> .- Por decreto del 3 de noviembre de 1857, Juárez declaró irredimibles los capitales que se reconocieran a la mano muerta porque consideraba deber de su gobierno "impedir que se dilapiden las rentas de la Iglesia mexicana" y evitar "que los perturbadores del orden público se provean de recursos para sostenerse". *Documentos básicos de la Reforma. 1854-1875*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1982, t. II. p. 235-236.

La historiografía de perfil oficial había establecido firmemente una visión histórica según la cual el gobierno de Díaz propició activamente un alto grado de concentración de la tierra, el crecimiento inmoderado de la hacienda improductiva y el despojo constante y sistemático a los pueblos de sus tierras comunales. Despojo y concentración de tierras en pocas manos llevadas adelante por medio de la desamortización y las políticas de enajenación de terrenos baldíos.<sup>52</sup> Con un pensamiento confuso, Molina Enríquez sentó los primeros elementos para esta tesis, interesado como estaba después de la Revolución mexicana por establecerse como el ideólogo de la Reforma Agraria.<sup>53</sup> Un primer momento de la historiografía académica también adoptó este punto de vista. Lo santificó Frank Tannenbaum, entusiasta del reparto agrario llevado a cabo por el presidente Lázaro Cárdenas, con estadísticas oficiales de la época porfirista.<sup>54</sup> De acuerdo a la lectura de esas estadísticas, Tannenbaum encuentra que para 1910 poco más de 800 hacendados tenían en servidumbre a 9.5 millones de campesinos, de un total de 11 millones de personas clasificadas como población rural. Conforme a esta interpretación resultaría que Díaz no sólo no respetó los acuerdos con comunidades y pueblos forjados durante la resistencia al francés y al austríaco, sino que permitió y alentó se embistiera en contra de las tierras comunales.

Pero vayamos por partes. Como ya se dijo, la primera culpable en la historiografía oficial del supuesto despojo a los pueblos es la Ley Lerdo y el proceso conocido como la desamortización. Como se recordará, la Ley Lerdo del 25 de junio de 1856, declaraba adjudicables todas las fincas rústicas y urbanas de las corporaciones civiles y eclesiásticas a

---

<sup>52</sup> .- Moisés González Navarro, "Tenencia de la tierra y población agrícola (1877-1960)", *Historia Mexicana*, XIX:1 (julio-septiembre 1989), pp. 62-65.

<sup>53</sup> .- Sin dar noticia estadística, Molina asentó la tesis del despojo de las tierras comunales a los indígenas desde su primera obra. Sus ideas sobre una incipiente reforma agraria para la cual proponía, al menos para el Estado de México, una actualización censal y las diferencias entre lo declarado y el avalúo real (su preocupación inicial era el fraude al fisco), las elaboró siguiendo a Wistano Luis Orozco que, como sabemos, escribió sobre las políticas de enajenación de tierras baldías. La confusión en su pensamiento se desprende del cruce de los tipos de propiedad o tenencia de la tierra con categorías étnico-políticas: criollos señores, criollos clero, criollos nuevos o liberales, mestizos, indígenas, etc. Véase Andrés Molina Enríquez, *Los grandes problemas nacionales*, México, Era, 1978, pp. 118-199. Para una crítica a la obra de Molina Enríquez, que pone el énfasis en el autor como productor de ideas fijas y explicaciones genéricas, normalmente incorrectas, que aun producían sobre las actitudes de los pueblos, la tierra y la desamortización ver Emilio H. Kouri, "Interpreting the Expropriation of Indian Pueblo Lands in Porfirian Mexico: The Unexamined Legacies of Andrés Molina Enríquez, in *Hispanic American Historical Review*, 82:I, february 2002, pp. 69-117.

los arrendatarios, previa denuncia dentro de un plazo de tres meses. Cuando no sucedía así, cualquier otra persona podía hacer la denuncia. Las obligaciones del adjudicatario eran pagar un impuesto equivalente al 5% del valor de la propiedad, y redimir su valor a las corporaciones en una sola exhibición o en partes.<sup>55</sup> Entre las corporaciones civiles se contaban los ayuntamientos, y las tierras comunales estaban sujetas a denuncia porque legalmente no tenían dueño. Según versiones de la tradición histórica la desamortización producto de la Ley Lerdo afectó no sólo al clero, sino también y en forma sustancial a las tierras comunales de los indígenas. Sin embargo, ya ha quedado demostrado que la desamortización producto de la ley de 1856 no fue un proceso de larga aplicación ni parece haber provocado una masiva privatización de tierras comunales. De acuerdo a los estudios de Jan Bazant sobre la desamortización y nacionalización de bienes, la Ley Lerdo estuvo en vigor apenas año y medio, pues el 23 de enero de 1858 el gobierno conservador del general Zuloaga la anuló por decreto y la guerra civil, la Intervención y el Imperio no fueron épocas propicias para que los liberales la pusieran nuevamente en vigor a plenitud. Es más, como ya quedó explicado en el capítulo anterior, Maximiliano de Habsburgo trató de proteger a las comunidades mediante una incipiente política indigenista. Para Bazant los efectos de la desamortización se circunscriben a los meses posteriores a la expedición de la Ley Lerdo. En el Cuadro III siguiente se concentran los datos que encontró Bazant y que publicó en un artículo, previo a la impresión de su libro sobre el tema.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> .- Frank Tannenbaum, "La lucha por la paz y por el pan" en *Problemas agrícolas e industriales de México*, III:4 (octubre-diciembre 1951), p. 21.

<sup>55</sup> .- *Colección de las leyes, decretos y providencias relativas a la desamortización eclesiástica, a la nacionalización de los bienes de corporaciones y a la reforma de la legislación civil que tenía relación con el culto y con la Iglesia*, [edición facsimilar de la de 1861, Imprenta de J. Abadiano] México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1979, t. 1, parte 2, pp. 37-53.

<sup>56</sup> .- El artículo: Jan Bazant, "La desamortización de los bienes corporativos en 1856" en *Historia Mexicana*, XVI:2 (octubre-diciembre 1966), pp. 193-212. Y el libro: Jan Bazant, *Los bienes de la Iglesia en México. Aspectos económicos y sociales de la Revolución liberal*, México, El Colegio de México, 1971, 364 pp.



**Cuadro III**  
**Número de Propiedades de 10,000 +**  
**Desamortizados (1856)**

<b>Corporaciones Afectadas</b>	<b>Estados</b>	<b>Distrito Federal</b>	<b>Números Totales</b>	<b>Valores Totales</b>
Clero Regular	99	190	289	6,582,271
Clero Secular	13	35	48	969,365
Obras pías y Capellanías	19	4	23	413,690
Escuelas, cofradías y hospitales	46	69	115	2,126,789
Ayuntamientos	33	18	51	11,100,199

Fuente: Jean Bazant. "La desamortización de bienes corporativos en 1856", en *Historia Mexicana*, XVI:2, (octubre-diciembre, 1966), pp. 193-212.

En el Cuadro III se contienen los elementos fundamentales que determinaron las conclusiones del autor sobre los efectos e implicaciones de la desamortización. Los cuadros de Bazant, hay que decirlo, están contruidos en base a las propiedades cuyo valor era de 10,000 pesos o superior, quizá porque era el valor promedio de todo lo adjudicado. No son todo el universo de lo rematado, pero constituyen una buena muestra del mismo. Ante todo, la primera conclusión: el clero regular fue el más afectado, ya que era en esa época el que mayor número de propiedades tenía; el clero secular vivía fundamentalmente del diezmo. En los meses posteriores a la expedición de la Ley Lerdo, se le afectaron 289 propiedades, de un valor total apenas superior a los 6.5 millones de pesos, frente a 48 propiedades del clero secular con un valor total de 989,365 pesos. Le siguen en orden de importancia Escuelas, cofradías y hospitales, normalmente relacionados también con el clero regular, con 115 propiedades y un valor de 2.1 millones de pesos. Al final vienen las Obras pías y capellanías, con 23 propiedades, cuyo valor ascendió a 413, 690. Ahora bien lo interesante aquí son los Ayuntamientos que aparecen afectados con 51 propiedades y con un valor de 1.0 millones de pesos. ¿Se trataba de bienes comunales?

Ni el artículo citado de Bazant ni su posterior libro sobre los bienes de la Iglesia nos dan una respuesta clara y directa a la pregunta. Para intentar un principio de respuesta es

necesario proceder por deducción echando mano a otros elementos. Si partimos del hecho innegable que la Ley Lerdo autorizaba a los arrendatarios, y en su defecto a cualquier otra persona para denunciar los bienes y solicitar su adjudicación, lo más probable es que esto se haya llevado a cabo en los ámbitos en que ello era posible. Esto aparece muy claramente en el libro de Bazant sobre la desamortización de los bienes del clero: sus haciendas y, sobre todo, sus propiedades urbanas fueron el principal objeto de las solicitudes de adjudicación. En el caso de los pueblos indígenas esto no parece probable. Ante todo, porque no es conocible que los miembros de las comunidades indígenas, apegados a sus solidaridades de siempre y tradiciones culturales, en un arranque de repentina conciencia individualista, hayan solicitado la adjudicación de manera masiva. Menos probable aún, que personas ajenas a la comunidad lo hicieran, pues equivalía a arriesgar no sólo lo invertido, sino también la vida.

¿Cómo podemos interpretar las 51 afectaciones a ayuntamientos según el Cuadro III? Ante todo hay que hacer notar que 18 de ellas son del Distrito Federal, zona más urbana que rural, lo cual deja 33 afectaciones en los estados. Si consideramos que la Constitución de 1857 va a reconocer 24 estados y un territorio, resulta que es muy probable que la mayoría de ellas se haya realizado en los ayuntamientos de las capitales o ciudades más importantes y no en las zonas rurales. Pero ¿qué les afectaron a esos ayuntamientos? Aquí es donde entra una conceptualización tradicional que clasificaba a las tierras de los ayuntamientos en tierras de común repartimiento; propios de los ayuntamientos; ejidos y fundo legal. Las primeras eran las tierras comunales propiamente dichas y reconocidas desde las Leyes de Indias, típicas de los ayuntamientos constitucionales que se constituyeron después de 1908 en base en las antiguas repúblicas de indios. Éstas no aparecen ni en las capitales, que fueron ayuntamientos de españoles y criollos, ni en los ayuntamientos de las vastas zonas del Norte, donde no hubo repúblicas de indios. Los propios del ayuntamiento eran las propiedades con que contaba la comuna para financiar sus gastos; los ejidos eran en aquel entonces los lugares de pasturaje para semovientes o de explotación de árboles, abiertos a toda la comunidad, y finalmente, el fundo legal, era un territorio medido en cien o ciento cincuenta varas trazadas en radios hacia los cuatro puntos cardinales partiendo del centro del pueblo, para la expansión del caserío de los pueblos. Si

las afectaciones que señala Bazant se dieron en ayuntamientos de las zonas indígenas, lo más probable es que hayan sido a costa de propios y del fundo legal y en beneficio de los pobladores de esos pueblos. Aun así, el número de municipios afectados fue escaso en los momentos cúlmine de la desamortización, y el valor de las propiedades adjudicadas mínimo comparado con los otros conceptos.

Pero todo esto se refiere a épocas anteriores al Porfiriato, que es la que nos interesa. El largo gobierno de Díaz ha sido objeto de dos graves acusaciones históricas: una, que alentó una concentración de tierras que colocó a la inmensa mayoría de la población rural en servidumbre; otra, que esa concentración se llevó a cabo a costa de las tierras comunales.<sup>57</sup> Ambas acusaciones están basadas en las cifras proporcionadas por Tannenbaum, y luego refrendadas en otras obras, en el sentido que para 1910 la inmensa mayoría de la población rural vivía en peonaje servil en las haciendas. Desde el decenio de 1930 los historiadores repitieron una y otra vez esta interpretación censal.<sup>58</sup> Pero ¿cómo era esto posible si los historiadores se topaban y daban noticias de la existencia no sólo de numerosos pueblos con tierras comunales, sino también de pequeños y medianos propietarios en el México central? Este misterio fue resuelto por Francois Xavier Guerra y por Jean Meyer: una errónea aproximación al problema de la tenencia de la tierra vía los censos de 1895, 1900 y 1910.<sup>59</sup> Según estos autores sucedió que los censos, que eran de población y no agrarios, establecían una serie de categorías que clasificaban a los individuos por su actividad principal y la naturaleza de su residencia, lo que al tratar de determinar la estructura agraria llevó a un doble error: a) confundir tenencia de la tierra y residencia, y b) confundir las categorías de agricultor, peones y jornaleros. En el censo de 1910 aparece la categoría de hacendados, y lo que los autores origen del error hicieron fue

---

<sup>57</sup>.- Frank Tannenbaum, "La lucha por la paz y por el pan" *Op. cit.*, passim.

<sup>58</sup>.- La interpretación de Frank Tannenbaum, hay que decirlo, es una de las primeras ocasiones en el siglo XX que un análisis académico alcanzó casi nivel de ideología, pues llegó a justificar muchas cosas: la naturaleza antisocial de los liberales y en particular de Díaz; los orígenes estrictamente agrarios de la Revolución mexicana, y la altura y extensión que alcanzó la Reforma Agraria, particularmente durante el gobierno de Lázaro Cárdenas.

<sup>59</sup>.- Guerra en un anexo de su obra sobre el Porfiriato, significativamente titulado "La población rural. La trampa de los términos y las cifras", sentó las bases para la crítica de los censos. Posteriormente Jean Meyer en un artículo le dio sustento a esas críticas mediante elaboraciones estadísticas. Francisco Xavier Guerra, *Del Antiguo Régimen a la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, t. II, pp. 473-498. Jean Meyer, "Haciendas y ranchos, peones y campesinos en el Porfiriato. Algunas falacias estadísticas", en *Historia Mexicana*, XXXV:3, (enero-marzo 1986), pp. 477-507.

contraponerle una categoría que asimilaba el jornalero al peón. De acuerdo a la tradición lingüística de los archivos parroquiales, muy anteriores a los censos de la época liberal, el jornalero era una categoría múltiple que incluía las subcategorías de comuneros, pequeños propietarios, medieros y arrendatarios. En los censos y en los primeros escritores que los utilizaron, todas estas subcategorías tradicionales quedaron asimilados a peones de las haciendas. Algo similar sucedió con el tema de la naturaleza de la residencia, específicamente los ranchos: se asimilaron ranchos y haciendas para contraponerlos a los pueblos libres, y al sumarlos también dieron predominio demográfico a la hacienda. Tomando en cuenta estas limitaciones censales, Meyer estima que la población rural en las haciendas no pasaba del 30% del total, y la mitad de la población rural vivía en pueblos. Guerra la coloca en 20%.<sup>60</sup>

Pero antes del decenio de los treinta ya diversos autores habían puesto en duda las implicaciones que se querían derivar de los censos. En 1915, Fernando González Roa de manera gruesa, multiplicando tipos de propiedad con promedios por hectárea, llegaba a afirmar que había alrededor de 6,000 pueblos y villas con un total de 120,000 hectáreas, a razón de 2,000 hectáreas promedio, en ejidos y fundos legales, lo que hacía el 6% de la superficie nacional.<sup>61</sup> En 1916, Francisco Bulnes había estimado que 2,082 pueblos habían retenido sus tierras simulando una adquisición por parte de uno o varios de los comuneros.<sup>62</sup> Emilio Rabasa, criticando a Toribio Esquivel Obregón, escribía en 1920 que de acuerdo con datos censales de algunos estados del México central, las cifras del censo nacional de 1910 sobre pequeñas propiedades no era creíble, y añadía como vicio de las interpretaciones sumarle "2,082 propiedades colectivas de otros tantos pueblos que no han fraccionado sus tierras comunes."<sup>63</sup> Más recientemente en 1966, José Miranda señalaba que el 40% de las comunidades habían logrado sobrevivir a las ofensivas de la hacienda.<sup>64</sup> Por su parte Guerra, el primero que puso en el contexto de las políticas de conciliación la

---

<sup>60</sup> .- Meyer, "Haciendas y ranchos..." *Op. cit.*, p. 500.

<sup>61</sup> .- Francisco González Roa, *El problema ferrocarrilero y la Compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México*, México, Carranza e hijos Impresores, 1915, pp. 65-66.

<sup>62</sup> .- Francisco Bulnes, *The Whole Truth About Mexico. President Wilson's Responsibility*, New York, M. Bulnes Book Company, 1916, p. 85.

<sup>63</sup> .- Emilio Rabasa, *La evolución histórica de México*, [edición facsimilar de la de 1920], México, Coordinación de Humanidades, Unam-Miguel Angel Porrúa, 1986, pp. 300.

protección de Díaz a las tierras comunales, trató de dirimir el asunto a través de la biografía de algunos gobernadores, como Alarcón en Morelos y Reyes en Nuevo León, que buscaron proteger las tierras comunales dando audiencia, procurando conservar los pleitos en el ámbito estatal y no pocas veces decidiendo a favor de los pueblos.<sup>65</sup> Es más, éste autor, basándose en Jorge Vera Estañol —que en 1957 apuntaba la diferencia abismal entre restituciones (0.5%) y dotaciones (99.5%) después de la Revolución— reafirmaba el aserto que las comunidades fueron excepción en el proceso de concentración de tierra durante el Porfiriato. Sin embargo, aún en el caso de que las cifras de Vera Estañol sean estadísticamente correctas son conceptualmente erróneas para los propósitos que persigue, pues a la restitución se agregó la dotación en la legislación agraria porque había muchas comunidades que no podían producir sus títulos originales. Por todo ello es necesario aproximarnos al problema de otra manera.

**Cuadro IV**  
**La tenencia vista a partir de la localidad**

<b>Localidades</b>	<b>1877</b>	<b>1910</b>
Ranchos	14,705	48,635
Haciendas	5,869	8,431
Pueblos	4,878	5,057
Rancherías	225	4,630

Fuente: Moisés González Navarro. " Tenencia de la tierra y población agrícola (1877-1960)" en *Historia Mexicana*, XIX:1, (junio - septiembre 1969), pp. 62-86.

En el Cuadro IV, en el cual concentramos los datos proporcionados por Moisés González Navarro en 1969, vemos el incremento de las diversas "localidades" que este autor incluye, todas las cuales aumentan entre 1877, segundo año de la primera presidencia de Díaz, y 1910. Es de hacer notar que el número de pueblos aumenta notablemente, aunque el incremento por sí mismo no implique nada concluyente en cuanto a las tierras comunales. Sin embargo, sí confirma la crítica de Rabasa en el sentido que el número de pequeños y medianos propietarios era mayor de lo que el censo de 1910 admitía.

---

<sup>64</sup> .- José Miranda, "La propiedad comunal de la tierra y la cohesión social de los pueblos indígenas", en *Cuadernos Americanos*, XXV:6 (noviembre-diciembre 1966), pp. 168-181.

Así las cosas, ¿en qué queda la segunda acusación, la de la concentración de tierras durante el Porfiriato y su efecto sobre las tierras comunales? La concentración de tierras, que poco tiene que ver con despojo a las comunidades, se inició en 1883 cuando se expide la primera ley sobre baldíos en el gobierno de Díaz. Desde los inicios de la primera República poco después de la independencia, el tema de los baldíos se asoció al de la colonización; ello puede rastrearse en las actas de sesiones del poder legislativo a lo largo de toda la primera mitad del siglo XIX. Esta preocupación sobre las formas de alentar la inmigración y la colonización resultaba natural a unas clases políticas que se veían ante un país escasamente poblado, con grandes extensiones de tierras, una alta concentración demográfica en el centro geográfico y con los vastos territorios del Norte siempre expuestos a la codicia de un vecino que iba alentando paulatinamente su propia inmigración. Desde un punto de vista estrictamente jurídico, Wistano Luis Orozco hizo la crónica de las diversas leyes en la materia que anteceden a la de 1883, iniciando con ello la línea de análisis y razonamiento que después Molina Enríquez mezclaría con el de la concentración de la propiedad rural y el despojo de las tierras a las comunidades.<sup>66</sup>

Las leyes sobre colonización y baldíos de 1824, 1830, 1854, 1856, 1863 y 1875 no surtieron efecto notable alguno. Dos circunstancias se abonaron para su fracaso. De un lado, la inestabilidad política del período; de otro que dejaban el costo del apeo y deslinde a los posibles denunciantes.<sup>67</sup> De todas ellas, la que trajo consigo algunos magros resultados fue la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos expedida por el presidente Benito Juárez en San Luis Potosí durante la Guerra de Tres Años y que iba destinada más que a la colonización, a procurarle al gobierno recursos para financiar su exhausto presupuesto. Desde el punto de vista del gobierno, las deficiencias de todas esas leyes las resolvieron exitosamente con la de 1883. En principio, esta ley reservaba al gobierno la titularidad del deslinde pero lo autorizaba a concederlo a compañías privadas que, a cambio de sus trabajos, recibirían una tercera parte de los terrenos deslindados. Limitaba, sin embargo, el terreno a deslindar a un tope de 2,500 hectáreas. Este último requisito fue

---

<sup>65</sup> .- Guerra, *Op. cit.*, p. 233.

<sup>66</sup> .- Orozco, *Op. cit.*, pp. 213-336.

<sup>67</sup> .- Jan de Vos, "Una legislación de graves consecuencias. El acaparamiento de tierras baldías en México, con el pretexto de la colonización, 1821-1910", en *Historia Mexicana*, XXXIV:1 (julio-septiembre 1984), pp. 76-80.

eliminado diez años después con la ley de 1894 "cuya tendencia, esencialmente liberal, sería la de suprimir trabas, allanar obstáculos y abreviar trámites", según el texto de la iniciativa presentada al Congreso.<sup>68</sup> Lo de "esencialmente liberal" iba porque ahora se permitiría realizar deslindes no sólo a compañías, sino también a los particulares. Estas dos leyes, la de 1883 y la de 1894, fueron los instrumentos centrales que determinaron la desafortunada carrera de deslindes que llegó a sobrepasar, en términos de hectáreas, a más de la cuarta parte de la extensión del territorio nacional. ¿Sus efectos? El Estado recibió en momentos presupuestarios difíciles recursos de consideración ya por impuestos en las adjudicaciones ya por la incorporación de terrenos nacionales; grandes extensiones de terrenos, tierras eriazas, pasaron al dominio privado incrementando los censos de la propiedad en el país, ideal indudablemente liberal. Sin embargo, en cuanto a la colonización los resultados fueron exigüos, ya que lo que movía a las compañías era la especulación con los terrenos que les tocaban de acuerdo a la ley para compensar su inversión y los gastos de los trabajos de deslinde. Hay datos derivados de las estadísticas oficiales. Durante el Porfiriato se establecieron 60 colonias, de las cuales 18 fueron promovidas directamente por el gobierno y 44 por particulares. De ese total, 42 fueron colonias de extranjeros y el resto de mexicanos. En cuanto a su ubicación, 11 se establecieron en el Pacífico Norte, 20 en el Norte, 11 en el Centro, 7 en el Pacífico Sur y 11 en el Golfo de México.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> .- Citado por de Vos, *Op. cit.*, p. 87.

<sup>69</sup> .- de Vos, *Op. cit.*, pp. 82-83.

**Cuadro V**  
**Terrenos Baldíos Deslindados y**  
**Enajenados (1881-1885)**

<b>Estado</b>	<b>Superficie</b>	<b>Número de Contratistas</b>
Chihuahua	14,612,326	7
Baja California	11,804,584	4
Coahuila	5,214,306	3
Sonora	3,216,394	4
Durango	1,830,660	2
Tabasco	780,176	2
Chiapas	328,016	2
Yucatán	251,878	2
Mar de Cortés	164,098	1
Puebla	73,173	1
Oaxaca	60,701	1
Sinaloa	45,981	2
Veracruz	45,856	1
San Luis Potosí	12,543	1
Guanajuato	5,166	1
<b>Total</b>	<b>38,249,373</b>	<b>34</b>

Fuente: Concentración de datos del Cuadro 1 en Jan de Vos, "Una legislación de graves consecuencias. El acaparamiento de tierras baldías en México, con el pretexto de la colonización, 1821-1910" en *Historia Mexicana*, XXXIV:1 (julio-septiembre, 1984) p. 85.

Queda, por último, aclarar si la política de baldíos implicó o no una ofensiva generalizada contra las tierras comunales. En el Cuadro V hemos concentrado los datos sobre deslinde y enajenación que construyó en forma mucho más detallada Jan de Vos, basándose en cifras oficiales. Para mayor comprensión hemos listado los estados en orden descendente de hectáreas deslindadas. Basta un vistazo para ver con claridad que los mayores deslindes (entre 1.8 y 14.6 millones de hectáreas) se llevaron a cabo en estados del Norte y del Noroeste, principalmente en Chihuahua y Baja California. Tres estados del Sureste —Tabasco, Chiapas y Yucatán— se ubican en cotas inferiores al millón de hectáreas, dos de ellos por debajo de las 500 mil hectáreas. Dos estados de fuertes implantaciones demográficas indígenas —Oaxaca y Puebla— se encuentran muy por debajo de las cien mil hectáreas. Otros dos estados con presencia indígena —Veracruz y San Luis Potosí— aparecen al fondo de la lista. Y son notables las ausencias de Michoacán, Estado de México y Tlaxcala, zonas indígenas por excelencia. Y también Jalisco, que si nos atenemos a Rabasa, era un estado que contaba con una amplia base de pequeños y



medianos propietarios rurales. Tampoco aparece Morelos, estado símbolo de la Reforma Agraria posrevolucionaria, respecto al cual cabe una nota aclaratoria. Morelos se distinguió en los últimos tiempos del Porfiriato por fuertes tensiones entre los pueblos y las haciendas azucareras, tensiones marcadas, como lo insinuó John Womack en su momento, al tipo de producción predominante en el estado.<sup>70</sup> En efecto, la hacienda azucarera orientada al mercado de exportación requería, más que tierra, de agua y brazos, características que marcaron las tensiones que en buena medida dieron origen al levantamiento zapatista.

Es necesario cerrar este apartado con una serie de reflexiones finales. Ante todo, lo evidente: es imposible saber con precisión el estado original y evolución de las tierras comunales por las deficiencias que presentan los censos nacionales de la época; sólo permiten de manera gruesa y con inexactitudes acercarse al tema de la tenencia de la tierra. Aquí ni siquiera es posible recurrir a los censos que con propósitos fiscales realizaban los estados como propuso Rabasa para ver el estado de la pequeña propiedad, porque como él mismo lo explica las tierras comunales por lo general estaban exentas de impuesto, por lo tanto no se las censaba: la mentalidad liberal los llevaba a gravar sólo la propiedad privada. Sin embargo, por todo lo expuesto líneas arriba, y como diría un jurista, hay suficientes pruebas circunstanciales para afirmar que no fue política pública explícita del gobierno de Díaz afectar las tierras comunales. Es probable que en algunos casos tanto la desamortización como los deslindes las hayan tocado, pero por lo que sabemos no fue de manera sistemática ni mucho menos un propósito oficial explícito. La ley de 1896, expedida para contener y limitar los efectos de los deslindes y la concentración de la propiedad estableció incluso la inmediata titulación gratuita y sin requisitos de papeleo de las tierras de los indígenas, con el propósito de establecer una barrera y defensa para ellos.<sup>71</sup>

## B) La conciliación con la Iglesia

La línea de comportamiento que Díaz siguió respecto a la Iglesia católica fue la política de conciliación por excelencia del Porfiriato. De todas, resultó ser la más conocida

<sup>70</sup> .- John Womack, *Zapata y la Revolución Mexicana*, México, Siglo XXI, 1972, pp. 36-65.

<sup>71</sup> . - Moisés González Navarro, *Historia Moderna de México. El Porfiriato. La vida social*, México, Editorial Hermes, 1957, pp. 192-195.

y, a la postre, razón y motivo de las más acerbas críticas de parte de los clubes políticos antiporfiristas. Aquí como en otros casos hay continuidades y discontinuidades con el pasado inmediato. La actitud conciliatoria con la Iglesia no fue idea original de Díaz, sino de Juárez; sin embargo, al instrumentarla Díaz tuvo tiempo y formas para hacerla fructificar políticamente. En efecto, tan pronto restauraba la República, el presidente Benito Juárez asumía una actitud conciliatoria con la Iglesia al permitir en la convocatoria a elecciones de 1867 que ciudadanos de condición eclesiástica pudieran ser electos diputados.<sup>72</sup> La conciliación que inició Juárez fue posible, entre otras razones, porque para 1867 la Iglesia católica se encontraba, además de derrotada políticamente, prácticamente en quiebra y en un estado extremo de desorganización institucional. Entre 1867 y 1871, Juárez continuaría con esa postura al alentar el regreso del exilio de connotados católicos, incluido el arzobispo Pelagio Antonio de Labastida. Juárez suspendió también la aplicación de las Leyes de Reforma, al menos en los aspectos más estrictos relativos al culto, lo cual permitió a la Iglesia emprender su reconstrucción. Importante fue la tolerancia hacia las “contentas”, práctica que siguió la Iglesia luego de la Leyes de Reforma al exigir compensaciones a los adquirentes de bienes desamortizados que querían estar en paz con su conciencia y evitar la excomunión. En los años subsecuentes a la restauración de la República, las “contentas” fueron el medio más importante para fortalecer las finanzas de la jerarquía eclesiástica.<sup>73</sup> Otras medidas incluyeron la amnistía general de 1870 y suavizar las penas de confiscación de bienes decretadas anteriormente en contra de los colaboradores del imperio.<sup>74</sup> Sin embargo, el sucesor de Juárez en 1871, Sebastián Lerdo de Tejada, asumiría una actitud anticlerical, de la cual lo más importante fue elevar al nivel

---

<sup>72</sup> .- El artículo 15 de la Convocatoria del 14 de agosto de 1867 decía “15. Según la reforma sancionada por el art. 3º del decreto del 16 de julio de 1864 en las elecciones de diputados al congreso de la Unión, no subsisten las restricciones opuestas á la libertad del derecho electoral; y en consecuencia, no se exigirá el requisito de vecindad en el Estado, Distrito federal o Territorio en que se hace la elección, y podrán ser electos diputados tanto los ciudadanos que pertenezcan al estado eclesiástico, como también los funcionarios á que excluía el art. 34 de la ley orgánica electoral.” El artículo 34 de la Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857 excluía para ser diputados al presidente de la República, los secretarios del Despacho y los individuos de la Suprema Corte, así como a todos los funcionarios federales en el distrito electoral en que ejercían su jurisdicción. García Orozco, *Op. Cit.*, pp. 191 y 196.

<sup>73</sup> .- González Navarro, *Historia Moderna... Op. cit.*, p. 489.

<sup>74</sup> .- Jorge Adame Goddard, *El pensamiento político y social de los católicos mexicanos, 1867-1914*, México, Unam, 1981, pp. 15-17. Cuatro semanas después del arribo del presidente Juárez a la Ciudad de México, se expidió la ley del 12 de agosto de 1867 que conmutaba la pena de confiscación de bienes a los “traidores”, prevista en la ley del 25 de enero de 1862, por una multa impuesta por la Secretaría de Hacienda. Jan Bazant, “Secuestro por infidencia” *Op. cit.*, pp. 570-571.

constitucional las Leyes de Reforma. A la postre ésta sería la parte más destacada de todo el texto constitucional para los liberales jacobinos que no aceptaban ningún acomodo con la Iglesia. Díaz mantuvo esa situación porque convenía conservar una espada de Damocles sobre la Iglesia, o si se quiere, un pretexto para no llegar muy lejos en materia de concesiones.

Por sus resultados, las conductas contrastantes de Juárez y Lerdo dejarían una lección a Díaz. Juárez al ser conciliatorio había logrado, no la integración de los católicos conservadores al gobierno, lo cual no era el objetivo de Juárez ni tampoco lo sería de Díaz, pero sí su neutralización política. Los personajes más distinguidos de ese grupo se dedicaron a tareas académicas, culturales, a organizar asociaciones católicas sin perfil político para ayudar a la Iglesia en su reconstrucción.<sup>75</sup> En cambio, Lerdo los llevó a una reacción que a punto estuvo de convertirse de nueva cuenta en militancia política activa. Estos antecedentes llevaron a Díaz a concluir que una bien calculada tolerancia con la Iglesia era redituable para ocupar a la institución en su propia reconstrucción a la vez que llevaba a los conservadores católicos a la pasividad política. La tolerancia porfirista va entonces a incluir nuevas cuestiones. Importante fue la libertad de prensa para este sector, que en la práctica pudo criticar al régimen liberal pero sólo desde el punto de vista de los principios sin involucrar en ello las políticas concretas del gobierno. Su órgano más importante fue el diario *La Voz de México*, aunque a éste la Comisión de Publicaciones de la Sociedad Católica de México agregó muchos otros de diversa periodicidad y propósito.<sup>76</sup> La conciliación con la Iglesia supuso también una creciente tolerancia a actos de culto externo, sobre todo en los medios indígenas y mestizos en donde las celebraciones de los santos patronos del lugar era una tradición popular y centenaria. Prohibirlas como querían algunos exaltados habría provocado innumerables rebeliones. De hecho, el gobierno federal no asumió una actitud militante en estos casos, dejando su regulación a las autoridades locales, lo cual se traducía en muchos lugares en la imposición de multas simbólicas por la

---

<sup>75</sup> .- Sobresalieron en esas actividades Ignacio Aguilar y Marocho (autor del dictamen que decidió el establecimiento del Imperio), Alejandro Arango y Escandón (consejero de Estado de Maximiliano) José María Roa Bárcenas (miembro de la Junta de Notables) José Sebastián Segura (miembro de la Asamblea de Notables) y Tirso Rafael de Córdoba (secretario de gobierno en Puebla durante el imperio). Adame Goddard, *Op. cit.*, pp. 16-19.

violación del precepto que prohibía el acto de culto externo. Es decir, una suerte de impuesto municipal aceptado por ambas partes.

El resultado más importante de la conciliación con la Iglesia se dio en las sombras, aunque algunas expresiones llegaron al dominio público. A raíz de la estrecha amistad que Díaz estableció con el eclesiástico Eulogio Gillow hacia finales de su primer periodo en la presidencia de la República, no sólo facilitó la definición y despliegue de la política de conciliación, sino llevó también a una suerte de Patronato *de facto* a favor del titular del ejecutivo.<sup>77</sup> Fue Gillow, camarero privado del Papa, el que acercó a Díaz con Labastida, arzobispo de México, acercamiento que llegó incluso a que éste oficiase la misa privada en la cual Díaz casó con Carmen Romero Catellot. Fue Gillow, entrenado en la Universidad Pontificia como diplomático, el que medió entre México y Roma para ayudar a Díaz, explicándole al Papa León XIII que el presidente mexicano no era anticatólico y que buscaba un entendimiento con la Iglesia.<sup>78</sup> Lo anterior se traduciría en un mecanismo mediante el cual se sometían informalmente a consulta previa de Díaz los candidatos a obispos de las diócesis mexicanas. En su momento Díaz lo habría de premiar con la gestión personal ante el clero de Oaxaca para que lo aceptaran como obispo después que el clero

---

<sup>76</sup> .- *El Pueblo* (semanario) *La Sociedad Católica* (quincenal), *El Mensajero Católico* (semanario). Además *El Angel de la Guarda* (para niños) y *Miscelánea Católica* (divulgación). Adame Goddard, *Op. cit.*, p. 22.

<sup>77</sup> .- El papel desempeñado por Eulogio Gillow, en Jorge Fernando Iturrigarria, "La política de conciliación del general Díaz y el arzobispo Gillow" en *Historia Mexicana*, XIV:1 (julio-septiembre 1964), pp. 81-101; también en González Navarro, *Historia Moderna... Op. cit.*, 477-509.

<sup>78</sup> .- En abril de 1890, Gillow emprende un viaje a Roma para entrevistarse con el Papa León XIII y, antes de pasar por la Ciudad de México, somete a Díaz su idea: "En mi próximo viaje a Roma quisiera dar los primeros pasos para el arreglo de los asuntos religiosos en México, pero bien comprendo todo lo difícil y delicado de la empresa. Si oficialmente no puede U. entenderse con el Papa, me parece que la ley no prohíbe, sino al contrario supone que el jefe del Estado tenga alguna relación con los obispos de la república, y se entienda con ellos en esos asuntos en que la sociedad religiosa tiene contacto directo con la civil [...] Por la vía indirecta pues [se] me ha ocurrido podría hacerse algo..." En agosto, Gillow informaba desde Roma a Díaz de su entrevista con el Papa, la cual "me proporcionó la ocasión de rectificar varias apreciaciones erróneas que tenía, según informes más o menos apasionados que le han dado personas que le han hablado. Le aseguré que U. no tenía personalmente sentimientos anti-católicos, que en vez de perseguir á la Iglesia, buscaba U. de continuo calmar y conciliar [...] los ánimos exaltados, y que por lo demás, aun en su carrera militar había dado U. tales pruebas de sus sentimientos humanitarios, que tiene U. la gloria de haber acabado con el sistema de represalias sangrientas, tan comunes en nuestras luchas intestinas desde la guerra de independencia, y de haber conservado al país libre de revoluciones desde que, hace años, subió U. al poder." APDUI carta confidencial de Eulogio Gillow a Díaz del 20 de abril de 1890, legajo 15, caja 7, documento 3455 y carta confidencial de Gillow a Díaz del 6 de agosto de 1890, legajo 15, caja 22, documento 10809.

poblano le había negado el mismo puesto en su tierra natal.<sup>79</sup> Las gestiones de Díaz, sin embargo, no se limitaron a Oaxaca sino que llegaron a Roma.<sup>80</sup> Inusitado hasta entonces en las relaciones entre la Iglesia y el Estado liberal fue que Gillow procuró ya como obispo mantener informado a Díaz de lo más importante que acontecía en su diócesis, consultándole incluso asuntos delicados.<sup>81</sup> Y fue Gillow también el que se encargó de hacer imposible la iniciativa del Papa de nombrarlo primer cardenal de México, para no exponer políticamente a Díaz y la conciliación con la Iglesia.<sup>82</sup> A trasmano y por medios distintos a un concordato, Díaz logró lo que casi todos los gobiernos de la primera mitad del siglo XIX habían buscado sin éxito: recuperar algo del antiguo Real Patronato. Parte de estos acuerdos fue aceptar una Delegación Apostólica como representación informal de El Vaticano en México, pero sin llegar a ser una Nunciatura. De hecho, este fue el primer *modus vivendi* entre el Estado y la Iglesia en México, que permitiría a la Iglesia y a los católicos de orientación política recuperarse, con los resultados que veremos más adelante.

La neutralización política de los antiguos católicos conservadores fue efectiva, y en general rindió frutos de 1884 a 1896. El arzobispo Labastida, que había aprendido de sus experiencias pasadas, contribuyó de manera sustancial a este resultado, pues concentró sus esfuerzos en la reconstrucción de la Iglesia católica mexicana y aceptó la colaboración tras bambalinas con el gobierno de Díaz. Para algunos católicos, esta fue una etapa reprochable por la pasividad de un clero pusilánime. Curiosamente, entre los jacobinos la política de

---

<sup>79</sup> .- *Reminiscencias del Ilmo. Y Rmo. Sr. Dr. D. Eulogio Gillow y Zavalza, Arzobispo de Antequera (Oaxaca)*, Los Angeles Cal, Imprenta y Linotipia de El Herald de México, 1920, pp. 159-174; también Iturrubarría, *Op. cit.*, pp. 91-92.

<sup>80</sup> .-En abril de 1887, Juan Sánchez Azcona, Ministro de la Legación de México en Roma, escribe a Díaz que Enrique Angelini, consúl de México en Roma, ya ha logrado que el Papa León XIII reciba la propuesta del cabildo eclesiástico de Oaxaca postulando a Gillow como obispo, y agrega “El asunto va por buen camino y con probabilidad de un éxito completo, pero debe despacharse antes que los canónigos de Oax[aca] puedan urdir alguna intriga.” APDUI, carta de Juan Sánchez Azcona a Porfirio Díaz del 15 de abril de 1887, legajo 12, caja 9, documento 4408. Las gestiones se llevaron la segunda mitad de abril y la primera de mayo de 1887, APUDI carta de Eulogio Gillow a Díaz del 15 de mayo de 1887, legajo 12, caja 8, documento 3907; carta de Enrique Angelini a Díaz del 17 de mayo de 1887, legajo 12, caja 8, documento 3548; borrador de carta de Díaz a Angelini [s.f.], legajo 12, caja 8, documento 3549. El último documento de la serie es una carta personal de Díaz a Gillow en que le informa que Sánchez Azcona le ha enviado un mensaje “que a la letra dice Preconizado parten bulas”. Carta de Díaz a Gillow del 25 de mayo de 1887, legajo 12, caja 8, documento 3909.

<sup>81</sup> .- APDUI carta de Eulogio Gillow a Díaz del 17 de febrero de 1888, legajo 13, caja 8, documento 1951; carta de Díaz a Gillow del 14 de septiembre de 1888, legajo 13, caja 18, documento 8703; carta de Gillow a Díaz del 26 de septiembre de 1888, legajo 13, caja 18, documento 8701; carta de Gillow a Díaz del 5 de octubre de 1888, legajo 13, caja 18, documento 8702.

Díaz que permitió la tregua fue igualmente reprochable. El problema de siempre de los extremos, en este caso ante un presidente que quería “crear centro”. Sin embargo es un hecho que durante el Porfiriato la Iglesia tuvo la oportunidad de reorganizarse institucionalmente.<sup>83</sup>

La esencia del sistema político porfirista era, como ha quedado de manifiesto, el entendimiento entre cabezas: Díaz y los antiguos militantes de otros “ismos” de grupos liberales; Díaz y los caudillos; Díaz y los gobernadores; Díaz y la jerarquía eclesiástica. En esta medida, los de abajo, si los había, tenían cierta autonomía al menos de opinión política. Todo ello suponía, a su vez, prodigiosos equilibrios para mantener una imagen que en lo que toca a este tema se circunscribía al Díaz jefe de Estado liberal y laico. Mucho de la política de conciliación hacia la Iglesia implicaba la tolerancia a sus actos religiosos de trascendencia pública que podían dañar esa imagen. Muy pronto los extremos se manifestaron. Es por ello que la política de conciliación frente a la Iglesia incluyó, como imagen en el espejo, una política de tolerancia hacia los jacobinos exaltados en sus protestas y ataques a la Iglesia. Los nuevos católicos se van a nuclear alrededor del periódico *El Tiempo*, y los liberales de inclinación jacobina, lo van a hacer en los clubes juaristas.<sup>84</sup> El propósito de los primeros fue que los católicos militantes regresaran a la liza política, por lo cual partieron de la crítica a la pasividad y reclusión cultural de los católicos conservadores de la generación anterior. La retórica de los jacobinos se orientó a criticar la tolerancia hacia la Iglesia, que veían como una traición a la Reforma, y tomaron a Juárez

---

<sup>82</sup> .- El Guillow, *Reminiscencias...* *Op. cit.*, pp. 212-223, e Iturribarria, *Op. cit.*, pp. 97-101

<sup>83</sup> .- Entre 1876 y 1895 las órdenes religiosas quedaron restablecidas, agregándoseles otras nuevas como las hermanas Guadalupanas. Con sacerdotes españoles se restableció la Compañía de Jesús. Se elevaron escuelas y centros de enseñanza religiosa. La reconstrucción fue más notable en el aspecto administrativo: la erección de los obispados de Tabasco (1880), Colima (1881), y Sinaloa (1883) y en 1891 la creación de la provincia de Linares con su diócesis sufragánea de Saltillo; la de Durango, con la sufragánea de Chihuahua; la de Antequera con la sufragánea de Tehuantepec, además de las diócesis de Tepic y Cuernavaca. El número de templos católicos aumentó de 4893 en 1878 a 9580 en 1895. En 1886, 140 mil niños asistían a escuelas católicas frente a 477 mil que lo hacían a escuelas laicas. Adame Goddard, *Op. cit.*, pp. 105-106.

<sup>84</sup> .- Victoriano Agüeros hizo cabeza de los nuevos católicos ya que fue el directo de *El Tiempo*; junto con él encontramos a Trinidad Sánchez Santos, Eustaquio O’Gorman, Longinos Cadena, Francisco Elguero, Francisco Pascual García; y los clérigos Emeterio Valverde Téllez y Ricardo Jiménez. De que se trataba de una nueva generación lo constata el rango de edades; éstas iban de los 28 años (Valverde) a los 38 (Agüeros). García, Agüeros y Sánchez Santos habrán de destacarse en el grupo que formó el Partido Católico en 1911. Adame Goddard, *Op. cit.*, p. 128, y Eduardo J. Correa, *El Partido Católico Nacional y sus directores. Explicación de su fracaso y deslinde de responsabilidades*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, p. 75.

como bandera; su retórica llegó al extremo de proponer la erección de una estatua de Juárez en la Villa de Guadalupe. A la embestida el arzobispo Labastida respondió con la iniciativa de la coronación de la Virgen de Guadalupe. De aquí surgió el establecimiento del 18 de junio, fecha del deceso de Juárez, como un día de culto oficial que sacralizó la imagen del Benemérito, celebraciones que puntualmente presidió Díaz a partir del año de su inicio en 1887.<sup>85</sup> De este año también es la propuesta de Labastida de coronación, sin embargo ésta no se llevaría a cabo sino hasta nueve años después.

En 1891 dos hechos fueron fundamentales para el futuro inmediato de las relaciones gobierno Iglesia. Uno fue la muerte del arzobispo Labastida; el otro la promulgación de la Encíclica *Rerum Novarum* del Papa León XIII.<sup>86</sup> La muerte de aquél significaba el paso de una generación que había optado por la neutralidad política dadas las experiencias del pasado; la promulgación de ésta era la clarinada para el activismo político de una nueva generación de católicos mexicanos. Los temas ya no serían ni el fuero ni la religión única, sino la “cuestión social” y el sindicalismo católico. Es más el deslinde de los nuevos católicos respecto a la generación anterior fue claro al aceptar —en los números de *El Tiempo*, su periódico y vocero— la Constitución de 1857 como la mejor forma de postular y defender sus derechos políticos y tratar de obtener una posición de igualdad política con los liberales. En términos del sistema político que había montado Díaz, este desarrollo que en cierta forma colocaba a los liberales como rebasados por la corriente social católica<sup>87</sup>, fue una circunstancia ante la cual no pudo reaccionar con el resultado que a principios del siglo XX los liberales no tendría un partido organizado pero los católicos sí.

---

<sup>85</sup> .- El estudio más completo sobre los pormenores del culto a Juárez es de Charles A. Weeks, *El mito de Juárez en México*, México, Editorial Jus, 1977, ver particularmente pp. 33-52 que corresponden al capítulo sobre la participación de Díaz en el asunto. Sin embargo a este autor se le escapa el hecho que el culto juarista que inicia Díaz se inscribía en su política de equilibrios a fin de paliar los efectos públicos de la conciliación con la Iglesia, particularmente entre los jacobinos de dentro y fuera de su gobierno.

<sup>86</sup> .- Manuel Ceballos Ramírez, *El catolicismo social: un tercero en discordia. Rerum Novarum, la “cuestión social” y la movilización de los católicos mexicanos*, México, El Colegio de México, 1991, pp. 13-74.

<sup>87</sup> .- Debo matizar esta afirmación: su alcance se limita contrastar el argumento de que los primeros que se preocuparon en el México postrero del Porfiriato por la cuestión social producto de la industrialización y la modernidad, fueron los católicos, más no así los liberales y mucho menos los positivistas. Es más, la propia encíclica, basada en el pensamiento tradicional de la Iglesia, veía en los sindicatos una suerte de renovación del corporativismo medieval, y no la lucha de clases en la cual ya estaban para entonces metidos de lleno los socialistas europeos.

### C) La prensa

El liberalismo, que nunca fue una doctrina coherente sino incremental y reactiva, mantuvo siempre una actitud ambigua ante la libertad de imprenta. Concebida originalmente por los constituyentes gaditanos como una derivación de la libertad de expresión, la visualizaron como camino de ida y vuelta entre la “opinión” y los gobernantes. En el mundo hispánico, la libertad de imprenta se fincó en una doble motivación. De un lado, la repugnancia que los legisladores gaditanos sentían por la censura previa, tan extensamente ejercida por la Monarquía y la Iglesia; y de otro, la necesidad de ilustrar al pueblo en las reglas del buen gobierno según dictaba la Razón. Para los gaditanos la libertad de prensa tenía tres objetivos, el pedagógico, el demoscópico y, no podía faltar, el de corrección a los excesos de la autoridad. Este último conectaba con las intenciones y medidas de los constituyentes por moderar la Monarquía y establecer límites, como la división de poderes, al poder despótico. Si en principio la libertad de expresión podía ser incluida dentro de las libertades absolutas personales, su medio por excelencia, la libertad de imprimir lo que se pensara y escribiera, resultaba menos clara en su ubicación porque ¿qué pasaba cuando al ejercerse se afectaban otros órdenes de la vida pública, social o individuales de la sociedad? El decreto de Cortes de 1810 sobre la libertad de imprenta para todo el Imperio contenía, pues, estos objetivos; sin embargo, creaba las juntas de censura (a posteriori) para los casos de los ataques a las autoridades, al prestigio de las personas y a los dogmas de la religión. Con este espíritu se incorporó a la Constitución de 1812 y decretos posteriores afinaron la definición de los abusos y los procedimientos para tratarlos.

La idea gaditana de que la libertad de prensa era una libertad acotada y no absoluta fue incorporada en el Acta Constitutiva (que votó el Constituyente de 1824 y que pasó a formar parte de la propia Constitución) en el artículo 31. Este artículo estableció la libertad para todos los habitantes de la federación “de escribir, imprimir y publicar sus ideas *políticas*, sin necesidad de licencia, revisión ó aprobación anterior á la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades de las leyes.” Y en la Constitución del 24, el artículo 74,



fracción III, se facultaba al Congreso para proteger y arreglar la libertad política de imprenta “de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio”. Al amparo de definiciones tan generales, y dadas las condiciones de la época, se produjo una prensa doctrinaria, siguiendo los pasos de la prensa insurgente de años atrás, y por necesidad los políticos se hicieron periodistas.<sup>88</sup> La prensa se convirtió así en arma preferida para el cerrado combate político de los años treinta y cuarenta del ochocientos mexicano. De 1825 a 1855, la época de la sociedad fluctuante según Reyes Heróles, hubo varios intentos de reglamentar esa libertad a través de decretos del ejecutivo, siempre en ejercicio de facultades extraordinarias. Los más notables fueron los dos decretos liberales de Lafragua y el conservador decreto Lares.<sup>89</sup> Con mayor o menor extensión en cuanto a definición de abusos y establecimiento de penas, los tres decretos partían de la idea de que había esferas políticas, sociales o personales que la prensa no podía transgredir. Típico representante del periodista y político, Francisco Zarco trató de revertir esta tendencia en el Congreso Constituyente de 1856 abogando infructuosamente por el establecimiento de la libertad absoluta de prensa.<sup>90</sup> La mayoría moderada se negó a aceptar la libertad absoluta, pero llegó a una transacción con Zarco: el establecimiento del sistema de doble jurado sin dirección judicial para conocer y juzgar los delitos de prensa. Según este sistema, que recuperaba en su esencia los decretos gaditanos, en caso de denuncia el juez tenía que citar a un jurado que privadamente sesionaba para decidir si procedía, y de ser afirmativa la respuesta, se convocaba a otro jurado distinto para que decidiera la sentencia conforme a una ley secundaria especial que regulaba los delitos de prensa.<sup>91</sup> Paradójicamente los liberales de la Reforma, ante los embates retóricos de un liberal puro pero periodista, llegaron a establecer

---

<sup>88</sup> .- Esta transmutación del político en periodista resultó natural dados los antecedentes combativos de la prensa insurgente. Para los insurgentes, los periódicos eran tan eficaces como las bocas de los cañones. El mejor estudio sobre la prensa insurgente es la antología con estudio introductorio de J. M. Miquel i Vergés, *La independencia mexicana y la prensa insurgente*, México, El Colegio de México, 1941, 343 pp.

<sup>89</sup> .- Para un estudio puntual sobre las circunstancias y efectos de los dos decretos Lafragua y el decreto Lares, véase Gerald L. McGowan, *Prensa y poder, 1854-1857*, México, El Colegio de México, 1978, *passim*.

<sup>90</sup> .- Ya en su argumentación se nota una tendencia a diferenciar entre una genérica libertad de imprenta y la específica de prensa, propia del periodista. La esencia de los argumentos de Zarco en Francisco Zarco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1957, pp. 306-312.

<sup>91</sup> .- Los jurados tenían su antecedente lejano en los jueces de hechos, previstos en el Reglamento de Libertad de Imprenta expedido por la Cortes el 12 de noviembre de 1820; seleccionados por los ayuntamientos de las capitales de cada provincia, en su momento se quiso que estos jurados evitasen la parcialidad de las juntas provinciales de censura al juzgar los, así llamados, abusos de imprenta. Manuel Ferrer Muñoz, *La*

un fuero. Genéricamente podía haber delitos de imprenta, pero los cometidos por los periodistas se ajustaban a una jurisdicción especial y en caso de condena ésta se dictaba de acuerdo a una ley secundaria que regulaba los delitos de prensa; en cambio el ciudadano común que imprimía sus ideas y era objeto de denuncia se le remitía al fuero común y era sancionado de acuerdo al código penal, que señalaba penas más severas que la ley para periodistas. Después de la primera presidencia de Díaz, durante el interregno de Manuel González (1880-1884), se reformó la Constitución para eliminar el sistema del doble jurado y remitir los casos de denuncias contra periodistas a la jurisdicción de los jueces ordinarios, arguyendo en esencia que el fuero era incompatible con la mentalidad y legislación liberales.

De todos los ámbitos del sistema político que pacientemente fue construyendo Díaz a lo largo de su continuado mandato, el de su relación con la prensa política fue el más problemático y a la larga el menos fructífero. Compartía con sus antecesores liberales la íntima contradicción entre principios y necesidad política, agravado en su caso por la baja estima en que tenía a los periodistas. En enero de 1885 Díaz escribió a Guillermo Prieto un largo memorial sobre la situación política del momento y expresaba su preocupación por la prensa “que como Ud. Sabe, la forman multitud de intereses de diferente género, y por desgracia algunos muy censurables cuyo desarrollo por su trascendencia, es de todo punto necesario atacar con energía para llegar a un resultado feliz.”<sup>92</sup>

Díaz combinó los subsidios con la persecución judicial de periódicos y periodistas durante la mayor parte de su largo mandato. Sus objetivos fueron los mismos que normaron la acción de su gobierno en todos los ámbitos públicos: asegurar las reelecciones y evitar la sedición y la revuelta. Nunca, al menos en el ámbito federal, se actuó por las vías de hecho contra periódicos y periodistas; siempre dentro del ámbito judicial al amparo de disposiciones legales posiblemente criticables, pero aprobadas en su momento por el

---

*Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*, México, Unam-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 33 y ss.

<sup>92</sup> .- APDUI, proyecto de carta de Porfirio Díaz a Guillermo Prieto del 21 de enero de 1885, legajo 10, caja 2 documento 785. José López Portillo y Rojas, crítico postrero y amable del Porfiriato, resume así los sentimientos de Díaz para con los periodistas: “el desprecio por juzgarlos venales y sin conciencia; el odio

Congreso. Ningún otro campo político representó mejor esa política que se le llegó a atribuir y que fue popularmente conocida como la política de “Pan o Palo.” La política de subsidios la ejercía el gobierno directamente a través de la secretaría de Gobernación en la capital de la República y supervisaba la situación de la opinión en los estados. En los estados la relación con la prensa local corría a cargo de los gobernadores, aunque fue práctica constante de Díaz tomar cartas directamente en los asuntos de la prensa en provincia, recomendando apoyos y subsidios a gobernadores para periódicos que consideraba acordes con su gobierno.<sup>93</sup> Gobernación, además de administrar los subsidios, organizaba tras bambalinas los juicios por delitos de imprenta, y filtraba los datos que al gobierno convenía se conociesen, sobre todo de miembros del gabinete; tal fue el caso, para equilibrar presiones en torno a las candidaturas a la vicepresidencia, cuando este tema se tornó candente hacia principios del siglo XX. Las evidencias de estos controles y filtraciones son tenues; sin embargo todo apunta en este sentido, pues de otra forma no podría explicarse, por ejemplo, la tolerancia a la acre disputa en la prensa entre científicos y reyistas entre 1900 y 1902.<sup>94</sup>

Las represiones a la prensa las inició a raíz de su regreso a la presidencia de la República a partir de 1884, y estuvo en sus inicios dirigida a acabar con los ecos que el tema de la deuda inglesa había suscitado en la prensa durante el gobierno de Manuel González y que habían dado lugar a manifestaciones y motines estudiantiles. La reforma constitucional que había llevado a cabo su antecesor, y que había culminado con la eliminación del fuero constitucional para los periodistas le facilitó la tarea. Posteriormente, fue selectivo y concentró las andanadas en momentos previos a las elecciones. La de 1885 y 1886 se destinó a cualquier tipo de oposición para las elecciones de medio periodo de

---

cuando se atrevían a atacarlo; y el deseo de seducirlos para que le defendiesen y loasen.” José López Portillo y Rojas, *Elevación y caída de Porfirio Díaz*, México, Editorial Porrúa, 1975, p. 342.

<sup>93</sup> .- Algunos casos de recomendaciones presidenciales: al secretario de Fomento para que apoye una publicación de estudiantes que organiza E. Roviroso Andrade en febrero de 1888; al gobernador de Oaxaca para que subvencione el periódico *El Album de la Mujer* de la señora Concepción Gimeno de Flaquer en marzo de 1888. APDUI, carta de E. Roviroso Andrade a Porfirio Díaz del 22 de febrero de 1888 y respuesta, carta de Díaz a Roviroso Andrade sin fecha; carta de Díaz a Agustín Canseco, gobernador de Oaxaca, del 2 de marzo de 1888, legajo 13, caja 3, documentos 1351 y 1352, y legajo 13, caja 5, documento 2185.

<sup>94</sup> .- Blanca Aguilar Plata, “El Imparcial: su oficio y su negocio”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XXVIII:109 (julio-septiembre 1982), pp. 78-86; López Portillo y Rojas, *Op. cit.*, pp. 230-231; Artemio Benavides Hinojosa, *El general Berardo Reyes. Vida de un liberal porfirista*, Monterrey, Ediciones Castillo, 1998, pp. 231 y ss; Luis Lara Pardo, “El auge de El Imparcial”, *Excelsior*, 6 de julio de 1951.

diputados al Congreso, el cual tendría la tarea de la reforma constitucional para permitir la reelección consecutiva para presidente de la República y gobernadores. Como en años anteriores buena parte de la prensa se había opuesto a la reelección no consecutiva, en este caso Díaz llevó a cabo una labor preventiva. Se recogen ejemplares de periódicos y las autoridades municipales de la Ciudad de México limitan el número de voceadores para disminuir la circulación y venta. También algunos periódicos y revistas en los estados que se habían opuesto a la reelección sufren las consecuencias.<sup>95</sup> Es el momento en que *El Diario del Hogar*, órgano hasta entonces porfirista, se pasa a la oposición, y algunos redactores salen del país para fundar periódicos en español en ciudades del sur de los Estados Unidos.<sup>96</sup> Otro efecto: resurge el anonimato en la prensa, sobre todo en los estados en donde la represión es más fuerte.

Díaz no regresó a la presidencia en 1884 sin apoyos en la prensa. *La Libertad* (1878) *La Reforma* (1880) y *La Prensa* (1883), son prototipos de periódicos oficialistas que apoyaban a Díaz. Igualmente lo hicieron, al menos al principio, *El Diario del Hogar*, así como *El Universal*. Al igual que otros de menor importancia, esos periódicos se beneficiaron del subsidio oficial, medio preferido para asegurar voceros a favor del gobierno en la prensa cotidiana o hebdomadaria. Otro tipo de prensa que apoyó a Díaz a partir de su regreso a la presidencia de la República fue la de las colonias extranjeras residentes en México. Como buenos voceros de los intereses de los inversionistas extranjeros, apoyaron la opción continuista de Díaz en la medida que prometía estabilidad política. Desde los debates sobre la reforma constitucional para establecer la reelección consecutiva se destacaron el *Pabellón Español*, el *Trait d'Union*, *The Mexican Financier*, y después *La Voz de España* y la *Revista Latino-Americana*.<sup>97</sup> Posteriormente el acomodo y la definición de las reglas informales de trato con esta porción de la prensa fue fácil: se le toleraba una amplia libertad de crítica, siempre y cuando se limitara a cuestiones

---

<sup>95</sup> .- Fueron los casos de *La Revista* y *El Orden Social* (Monterrey), *El Reproductor Popular* (Puebla), *La Constitución* (Laredo, Tamps.), *La Sombra de Juárez* (Guadalajara), entre otros. María del Carmen Ruiz Castañeda et. al., *El periodismo en México. 450 años de historia*, México, UNAM-Escuela Nacional de Estudios Profesionales, Acatlán, 1980, p. 236.

<sup>96</sup> .- Es el caso de Adolfo Carrillo que funda *La República* en San Francisco, Cal., y de Ignacio Martínez con *El Mundo* en Brownsville y Laredo, Tex. *Ibid.*

<sup>97</sup> .- "La prensa en la cuestión de la reelección", en *La Convención Radical Obrera*, 24 de junio de 1888, citado en Ruiz Castañeda, *Op. cit.*, p. 237.

económicas, técnicas o de diseño y aplicación de políticas públicas a lo cual, por su naturaleza e intereses que representaba, ese tipo de prensa se adecuó perfectamente. No se trataba de reprimir toda crítica al gobierno; ello hubiera resultado insostenible. Además, a medida que se estabiliza el país y tienen éxito las políticas de fomento económico, parte de la prensa tradicional abandona posiciones política irreductibles para orientarse en la crítica hacia otros temas: la excesiva dependencia económica de México respecto a Estados Unidos; opiniones desfavorables sobre la inversión extranjera en las compañías aseguradoras; objeciones muy serias a la política de baldíos que permiten la abierta especulación con las tierras; críticas a los alicientes fiscales y tarifas discriminatorias a favor de inversionistas extranjeros, preocupación sobre las deplorables condiciones de obreros y peones.<sup>98</sup> En otro ámbito, con la prensa conservadora, ahora circunscrita a la católica en las posiciones abstencionista de *La Voz de México* y la militante de construcción de una opción social cristiana de *El Tiempo*, la tolerancia venía como resultado del *modus vivendi* que Díaz construía con la jerarquía de la Iglesia representada por el arzobispo de México.

El objetivo de las persecuciones judiciales se circunscribió entonces a la prensa política de oposición, la de los “profundistas” ahora transmutados en antireeleccionista. En las embestidas, sin embargo, debemos distinguir dos periodos: antes y después de 1892. Hasta esa fecha, los antireeleccionista jugaron a la oposición legal, no por lo cual van a salir indemnes; después de esa fecha buena parte de la prensa antireeleccionista empieza a dar muestras de lo que para Díaz son casi equivalentes a la sedición. Por ello, la represión se recrudece. Que esta política dura se relacionaba con la preocupación por la reelección lo prueba la proliferación de efímeros periódicos a lo largo de la República que surgen en los años de elección de Díaz para apoyarlo.<sup>99</sup> Ya iniciado el siglo XX, hacia 1902, la batalla del gobierno contra la prensa que se le opone es frontal y abierta.<sup>100</sup>

---

<sup>98</sup> .- Indicios sobre el tratamiento que se otorgó a los voceros de intereses económicos, se denotan en el capítulo sobre la prensa de un libro que ha pasado inadvertido, y que incluye algunos de los tópicos tratados por *Semana Mercantil*, órgano de la Cámara de Comercio. Véase Juan Gómez Quiñones, *Porfirio Díaz, los intelectuales y la Revolución*, México, Ediciones El Caballito, 1981, pp. 129-159.

<sup>99</sup> .- Romeo Rojas Rojas, “Periódicos electoreros del porfiriato”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, XXVIII:109 (julio-septiembre 1982), pp. 19-29. Este autor identificó algunos de la multitud de efímeros periódicos electoreros organizados normalmente con un club porfirista como fachada. La lista parcial es la siguiente: *El Voto Público* (Morelia, 1884), *El Giro* (Campeche, 1888), *El Tributo* (Puebla, 1888), *El Cable*

Durante años la historiografía puso el énfasis en este aspecto de la confrontación, más interesada en subrayar la naturaleza “dictatorial” del gobierno de Díaz que en tratar de explicar las modalidades de la relación entre prensa y poder en esos años. Por ello es necesario introducir algunos matices para acotar mejor esa relación entre prensa y poder y ver cómo encajaba en las reglas informales del sistema político porfirista. Cierto es que Díaz vigilaba estrechamente a la prensa; también lo es que a través de diversos medios alentaba a funcionarios y particulares para incoar demandas judiciales cuando se estimaba necesario. Pero de las denuncias de la misma prensa, confirmadas por estudios posteriores, resulta que muchos gobernadores y no pocos presidentes municipales acudían a la denuncia judicial, cuando no al asesinato de periodistas, movidos por intereses propios ajenos a la

---

(Baja California, 1891), *El Dos de Abril* (Campeche, 1892), *La Opinión Pública* (La Paz, 1896), *Las Novedades* (San Luis Potosí, 1896), *El Peninsular* (Ensenada, 1900), *La Nueva Era* (Chihuahua, 1903), *El Heraldo de Hidalgo* (Pachuca, 1904), *El Eco de Querétaro* (Querétaro, 1909), *La República* (Puebla, 1909), *La Prensa* (Guadalajara, 1910).

<sup>100</sup>.- Aparte de las persecuciones judiciales de 1875 de la cual ya se dio cuenta en el texto de este apartado, se han identificado otros periodos que coinciden con las reelecciones de Díaz. Uno destacado es el que se da entre 1892 y 1893, cuando el periodismo de oposición se ha fortalecido con nuevas plumas provenientes de los medios intelectuales y de los círculos obreros. En la capital se clausuran *El Demócrata*, periódico fundado por líderes estudiantiles, *El 93* y *La Oposición*. En los estados son procesados los redactores de *Juan Panadero* (Guadalajara), *El Libre Examen* (Mérida), *El Renacimiento* (Aguascalientes), *El Tribuno* (Zacatecas), *La Unión* (Veracruz), entre otros. A partir de 1900 surge una prensa antireeleccionista francamente subversiva, en la cual hace cabeza el periódico *Regeneración* de los hermanos Flores Magón. La prensa favorable al gobierno de Díaz se encuentra en esos momentos dividida entre las facciones que luchan por la vicepresidencia, encabezadas por José Y. Limantour y Bernardo Reyes; la de franca oposición prolifera en el país. Se da entonces la persecución más prolongada del gobierno de Díaz. Se cierra temporalmente el prestigiado *Diario del Hogar* y le siguen las aprehensiones de los redactores de *El Hijo del Ahuizote*, *El Alacrán*, así como el cierre de los órganos de propaganda de los clubes antireeleccionista, *El Porvenir* y *Renacimiento*. En total, cuarenta y dos periódicos son cerrados entre 1901 y 1902 y cerca de cincuenta periodistas fueron procesados y encarcelados. A raíz de todo esto, *Regeneración* inicia su segunda época en San Antonio, Texas. La última oleada contra la prensa se inicia en 1909 y se prolonga a 1910. Se cierran los periódicos *El Antireeleccionista* y *El Constitucional* en 1909. Con motivo de una manifestación de periodistas en contra del gobierno de Díaz (20 mayo 1910) se clausura en rápida sucesión *El Paladán*, *El Chicano*, *El Sufragio Libre*, *Redención* y nuevamente *Diario del Hogar*; sus directores y redactores abarrotan las prisiones de la Ciudad de México. Como consecuencia, la prensa de oposición fortalece sus posiciones en ciudades del sur de los Estados Unidos, en tanto que el candidato antireeleccionista, Francisco I. Madero, es puesto en prisión en San Luis Potosí, con lo que se marca tanto el inicio de la Revolución Mexicana como el término a toda una época accidentada en la relación entre prensa y poder en México. Artículos “Lista de escritores procesados”, “Directores de periódico que no han estado presos por asuntos de prensa” y “La discusión en la prensa”, *El Demócrata*, 1º, 4 y 5 de enero de 1895; Ruiz Castañeda, *Op. cit.*, pp. 244-250, 259; Cockroft, *Op. cit.*, pp. 98-99; Mario Rojas Avendaño, “El periodismo” en *México 50 años de revolución, tomo IV. La cultura*, México, Fondo de Cultura Económica, 1962, pp. 610-621; artículo “La libertad de imprenta abolida de hecho”, *Diario del Hogar*, 4 de octubre de 1906; María del Carmen Reyna, *La prensa censurada durante el siglo XIX*, México, Sepstetentas, 1976, *passim*.

línea política del gobierno federal.<sup>101</sup> Además, no pocos de los juicios contra periodistas los iniciaban personas de buena fe, ajenos al ajeteo político, que consideraban que algún periódico o periodista había afectado su fama y prestigio personales; como ya se ha dicho, la relación de Díaz con la prensa estuvo motivada por sus dos preocupaciones centrales: lograr sus reelecciones sin mayores problemas y combatir cualquier indicio de sedición o de revuelta. En el curso de sus gobiernos durante el siglo XIX, predominó la primera motivación. Al despuntar el siglo XX, a medida que se polarizaba la situación política nacional en torno a la cuestión de la vicepresidencia, la prensa de oposición se tornó más abierta y decidida como resultado de la radicalización de los clubes antireeleccionistas. A partir de entonces, el enfrentamiento se recrudece porque esa prensa cae, al menos en el imaginario del gobierno porfirista, dentro de los ámbitos de la sedición. Así, no resulta tan peculiar que, salvo la confrontación final de 1909-1910, los procesos judiciales llegaran a perecer un ritual medido para los fines políticos inmediatos que se perseguían. Las penas corporales en los casos claramente políticos, casi nunca iban más allá de los seis o siete meses de prisión; y cuando el juez de primera instancia excedía esta cota, el tribunal de alzada normalmente la reducía. Curiosamente, la persecución judicial llegó a ser vista por los propios periodistas como un riesgo profesional; así lo demuestran actas y papeles de los cinco intentos de agremiación que se dieron entre 1872 y 1908: las agrupaciones que se crearon tenían como finalidades destacadas, además del mutualismo, ayudar a los periodistas que enfrentaban juicios por delitos de prensa.<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> .- Francisco Bulnes y José López Portillo y Rojas coinciden al señalar que de los cinco periodistas muertos en circunstancias violentas durante el Porfiriato, ninguno lo fue en la Ciudad de México, todos en provincias, y un par de ellos por circunstancias ajenas a la política. Bulnes sostiene que Díaz nunca ordenó la muerte de un periodista y hace el recuento de las causas de los cinco fallecidos violentamente en los estados: Carrasco (en Tacubaya, por líos de faldas), Ordoñez (en Pachuca, por órdenes del gobernador), Valadez (en Sinaloa, por órdenes del gobernador), Olmos y Contreras (en Puebla, por órdenes del gobernador), y Rodríguez (en Oaxaca, muerto en riña por razones ajenas a la política). Francisco Bulnes, *El verdadero Díaz y la Revolución*, (edición facsimilar de la de 1920), México, Editorial Contenido, 1992, pp. 63-64; López Portillo y Rojas, *Op. cit.*, pp. 219-220.

<sup>102</sup> .- La razón para el primer intento de agremiación fue la de evitar enfrentamientos entre los periodistas, muchos de los cuales terminaban en duelos de honor. Después del intento de 1872, empiezan a dominar los propósitos del mutualismo y la ayuda a los periodistas en problemas judiciales. Las agrupaciones, todas de corta vida, fueron la Asociación de Periodistas Escritores (1872), La Prensa Asociada en México (1875), La Prensa Asociada de la Ciudad de México (1885), Prensa Unida de México (1907), Asociación de la Prensa de los Estados (1908), Asociación Prensa Católica Nacional (1909) y Prensa Independiente (1910). María Teresa Camarillo Carvajal, *El sindicato de periodistas. Una utopía mexicana. Agrupaciones de periodistas en la Ciudad de México, 1872-1929*, México, Unam-Instituto de Investigaciones Bibliográficas, 1988, pp. 31-47.

En cuanto a la política de subsidios, ésta conocería de un giro radical en la década de los noventa. Tres circunstancias confluyeron para hacerlo posible. Es el decenio en que el presupuesto federal entra en déficit por las concesiones fiscales a los estados a cambio de abolir las alcabalas, déficit que aconsejaba hacer economías.<sup>103</sup> Otra circunstancia se encontró en el hecho que el subsidio se había convertido en *modus vivendi* y las empresas periodísticas se multiplicaban. Un diario concluyó que sólo en la capital de la República, el subsidio pasaba del millón de pesos anuales.<sup>104</sup> La tercera razón se encontraba por el lado de la demanda, como señala González Navarro; a medida que se ampliaba el público lector, éste “buscaba la baratura en primer término y, en segundo muñecos; lo demás carecía de importancia.”<sup>105</sup> Este contexto fue aprovechado por Rafael Reyes Spíndola para convencer al gobierno de Díaz en suspender los subsidios y apoyarlo para crear el primer diario comercial en México, siguiendo el formato de los periódicos de la cadena Hearst en Estados Unidos.<sup>106</sup> *El Imparcial* debutó así en el panorama periodístico con objetivos distintos a la tradicional prensa política y doctrinaria. Para Reyes Spíndola el diario moderno debía “vivir para la noticia y de la noticia”, sin despreciar “chismes de comisaría y entrevistas de tren” y “sólo por aberración [incluir] artículos de polémica seria.”<sup>107</sup> El diario de Reyes Spíndola vino a romper así todas las reglas que habían regido la relación del gobierno con la prensa hasta entonces. Es el primer periódico diario que se produce en

<sup>103</sup> .- Marcelo Carmagnani, *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 295 y ss.

<sup>104</sup> .- *El Hijo del Ahuizote* calculaba que eran 30 los diarios y periódicos de la Ciudad de México los subsidiados a razón de 40 mil pesos anuales, lo que daba un subsidio de 1.2 millones sólo en la capital de la República. *El Hijo del Ahuizote*, 24 de junio de 1888.

<sup>105</sup> .- González Navarro, *Historia Moderna de... Op. cit.*, p. 679.

<sup>106</sup> .- Aunque no contamos con evidencia de primera mano para ilustrar con detalle este cambio de política, pues los archivos de Porfirio Díaz en la Universidad Iberoamericana se encuentran en clasificación a partir de 1892 al momento de recabar información para esta sección sobre la prensa, de documentación ya clasificada de años anteriores se deriva que había una larga relación directa entre Salvador Reyes Spíndola y Porfirio Díaz. Hacia mediados de 1889, Díaz envía cartas a gobernadores recomendando apoyo para un periódico pedagógico, *La Escuela Moderna*, que se propone publicar Reyes Spíndola. En 1891 hay constancias que aluden a una serie de recomendaciones de Díaz a empresarios y gobernadores para que tomen acciones de *El Universal*, diario con el que Reyes Spíndola ensaya lo que después va a ser *El Imparcial*. APDUI proyecto de carta de Porfirio Díaz a Rafael Reyes Spíndola del 20 de junio de 1889, legajo 14, caja 13, documento 6424; carta de Francisco Arce, gobernador de Guerrero, a Porfirio Díaz del 16 de julio de 1889, legajo 14, caja 14, documento 6618; carta de Lauro Carillo, gobernador de Chihuahua, a Porfirio Díaz del 13 de julio de 1889, legajo 14, caja 14, documento 6772; carta de Rosendo Márquez, gobernador de Puebla, a Porfirio Díaz del 7 de agosto de 1889, legajo 14, caja 17, documento 8285; carta de Gregorio Chávez, gobernador de Oaxaca, a Porfirio Díaz del 12 de junio de 1891, legajo 16, caja 13, documento 6040; carta de F. Navarro y Cía., a Porfirio Díaz del 3 de junio de 1891, legajo 16, caja 14, documentos 6743 y 6748.

<sup>107</sup> .- Citado en Juan Manuel Aurrecochea y Armando Bartra, *Op. cit.*, p. 88.



rotativa y no en prensa plana, que pone el acento en las noticias y no en los artículos de polémica, que incorpora en sus páginas una sección internacional, notas de sociales y muñequitos; es el primero en intentar con éxito la publicación de suplementos y por añadidura se vende a un centavo, en tanto los demás periódicos se expendían a cinco centavos. *El Imparcial* fue también el primer periódico en certificar su tiraje; en menos de un año alcanzó los 5 mil suscriptores y a fines de siglo presumía de imprimir 135 mil ejemplares diarios.<sup>108</sup> El efecto combinado de la suspensión de subsidios y la baratura de *El Imparcial* fue devastador para el resto de la prensa, y basta para ilustrarlo la inmediata desaparición de los dos decanos de la prensa nacional, *Siglo XIX* y *El Monitor Republicano*.

---

<sup>108</sup>.- Sobre las innovaciones que introduce *El Imparcial* en el periodismo nacional, Aurrecochea y Bartra, *Op. cit.*, p. 91; González Navarro, *Op. cit.*, p. 680; López Portillo y Rojas, *Op. cit.*, p. 343.

## Capítulo 7

### Régimen, sistema político y Revolución Mexicana

"Bastante más atendible es la observación de que justamente por depender de la voluntad del Presidente tantas cosas importantes, ha hecho surgir y ha robustecido una serie numerosa de presiones, todas ellas ávidas de ganarse esa voluntad para favorecer intereses particulares de personas y de grupos." Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, Mortiz, 1972, p. 33.

Toda revolución se lleva a cabo para abolir, cambiar o alterar de raíz el viejo régimen y el sistema político que le acompaña. Es una alteración profunda y radical de las reglas formales y de las informales que rigen la vida política de un país. Su intensidad varía de acuerdo a las circunstancias, pero la nota común es la modificación de una Constitución por medios no previstos en ella. En otras palabras, es un cambio mayor o menor en la composición de un Estado que se lleva a cabo normalmente a través de la violencia, de la fuerza. Al menos este es el modelo de interpretación impuesto en el mundo moderno a partir de la Revolución francesa a las típicas revoluciones del siglo XX, la bolchevique, la china, la cubana.

La Revolución mexicana de 1910-1920 no es, sin embargo, una revolución que se ajuste estrictamente a esos parámetros. La interpretación de la mexicana como una revolución al modo francés se la debemos a la propaganda posrevolucionaria que quiso verla como un levantamiento popular contra una dictadura. El tema de la naturaleza de la Revolución mexicana ha sido largamente debatido e incluso hoy día no puede afirmarse que haya quedado definitivamente resuelto.<sup>1</sup> Sin embargo, dada la polémica vigente sobre su naturaleza, es evidente que la Revolución mexicana no es un movimiento que caiga claramente en el modelo largamente aceptado. Razones se han dado muchas y no tiene caso

abundar en ellas. Apuntaremos aquí dos nuevas razones por las que consideramos que la Revolución mexicana es un caso de excepción: a) no cambió el régimen; éste siguió siendo, en lo formal, el mismo que el consignado en la Constitución de 1857: república representativa, democrática, federal; y b) en el cambio de sistema político, hubo más continuidades que discontinuidades; en efecto del gobierno de Venustiano Carranza en adelante las acciones oficiales se dedicaron más a corregirlo y completarlo para ponerlo a la altura de los tiempos políticos, que a inventar otro nuevo.

La Revolución mexicana tuvo en común con las revoluciones clásicas el ejercicio de la violencia y también la alteración de la Constitución vigente por medios no previstos en ella.<sup>2</sup> Pero aquí terminan las similitudes porque esos cambios no tocaron la esencia del régimen político. De hecho, lo que la Revolución mexicana trajo consigo fue la adecuación tanto del régimen como del sistema político de acuerdo a las condiciones sociales y políticas que había provocado la Revolución como movimiento armado. El Constituyente del 17 introdujo en el texto constitucional una serie de novedosas disposiciones que si bien no cambiaban la esencia del régimen le daban, en cambio, una fuerza que nunca había tenido. Varios artículos —27 y 123, fundamentalmente— reconocieron formalmente, elevándolos a nivel constitucional, a tres actores que resultarán, a la postre, esenciales en el sistema político. Se trata de dos actores relativamente nuevos en el escenario nacional, los obreros y los empresarios, y de uno tradicional, los pueblos, que paulatinamente evolucionarán hacia un movimiento campesino nacional. Así, desde el régimen se abrieron posibilidades de conexión con el futuro sistema político, con lo que se evitaría uno de los problemas centrales del sistema porfiriano, la separación entre régimen y sistema, acertadamente señalada por Emilio Rabasa en su libro *La Constitución y la Dictadura*. Otra serie de artículos constitucionales, que tampoco alteraron la esencia del régimen pero modificaron su funcionamiento —los relativos a la no reelección, sobre todo— abrieron la

---

<sup>1</sup> .- Ver David C. Bailey, "El revisionismo y la historiografía reciente de la Revolución mexicana", en *Siempre*, suplemento Presencia de México, mayo 4 1979, pp. II-VIII.

<sup>2</sup> .- Debemos tomar en sentido estricto esta afirmación, es decir, que la Constitución de 1857 no se alteró por el procedimiento normal que en ella se señalaba —el Constituyente Permanente— sino mediante la convocatoria de un congreso constituyente. Sin embargo, también es cierto que Carranza presentó una propuesta limitada de reformas a la Constitución vigente, y que la Comisión de Constitución y los constituyentes en general, con algunas modificaciones y agregados, se apegaron a ese programa. Por ello las

oportunidad para que el sistema político posrevolucionario no fuera personalista sino institucionalizado. La institucionalización política ha sido objeto de mucha tinta, aunque siempre referida a la fundación del así llamado partido oficial. Sin embargo, si la vemos en la perspectiva que hemos venido desarrollando a lo largo de esta tesis, resulta que la institucionalización fue mucho más amplia, temprana e importante que la mera fundación de un partido político.

### *La crisis del sistema político porfirista*

Sobre los orígenes y causas de la Revolución mexicana se ha escrito mucho sin que se haya llegado a un acuerdo. Salvo François-Xavier Guerra, nadie se han preguntado sobre las razones de la crisis del sistema político tan empeñosamente construido por Porfirio Díaz. Entre otras razones, esto es así porque durante mucho tiempo prevaleció entre los académicos la explicación ideológica que veía a la Revolución mexicana como una vasta revolución popular en contra de una dictadura. A las dictaduras difícilmente se las explica, pero sobre todo no se les busca continuidades con el arreglo político que las sigue. Sea como sea hay algo que resulta evidente: no es lo mismo preguntarse sobre las causas de una revolución que explicar las razones de la crisis del sistema político contra el cual se plantea esa revolución. Aunque ambos cuestionamientos parecen ser el mismo, no lo son. Hay una diferencia abismal entre uno y otro. El primero lleva a concentrar la atención en los grupos que hicieron la Revolución; el segundo a analizar el edificio político preexistente y sus fallas estructurales. Lo que sigue a continuación es un intento por explicar las fallas estructurales del edificio político porfiriano. Lo que los revolucionarios hicieron para cambiar o adecuar el sistema político es objeto de apartado subsecuente.

### A) La estrechez de las reglas sucesorias

El sistema político porfirista se quebró, a fin de cuentas, por su carácter personalista, rasgo al cual la propaganda revolucionaria llamó autocracia. En el capítulo anterior analizamos los principales componentes del sistema político del Porfiriato y se le caracterizó gráficamente como una estrella cuyos radios se concentraban en la persona del presidente de la República con poca o nula relación política entre sí. Por investigaciones de psicología social sabemos que tal arreglo colabora estupendamente al control y al mando efectivo unipersonal. Durante dos decenios ésta fue la fortaleza del sistema político porfiriano. Sin embargo, al ingresar a la tercera década, esa centralidad personal se fue convirtiendo en su creciente debilidad ante el hecho fatal de la eventual desaparición física de Díaz. A toro pasado se antoja que la salida estaba por el lado de institucionalizar de alguna manera las reglas sucesorias. Y en efecto ello se hizo con la reforma que en 1904 introdujo de nuevo la figura de la vicepresidencia. Pero resultó un intento parcial y limitado. Fue condición necesaria pero no suficiente, por la lucha política que de inmediato se produjo ante tal novedad. La creación de la vicepresidencia no se la acompañó de cauces organizacionales, es decir, partidos políticos, por medio de los cuales conducir y regular el enfrentamiento faccional que iba a producir la lucha por la vicepresidencia. En consecuencia, el sistema político siguió siendo el mismo, igual de personalista y empírico.

Ante la ausencia de organizaciones políticas articuladoras de demandas, este sistema político dependía en gran medida para su funcionamiento de una serie de precarios equilibrios que cotidianamente calibraba y ajustaba Porfirio Díaz.<sup>3</sup> Su política de equilibrios habría de entrar en crisis cuando el campo político nacional se dividió entre los seguidores del general Bernardo Reyes y los que apoyaban la solución continuista con Ramón Corral. Cuando Díaz decidió apoyar la opción de los Científicos que veían en Corral la garantía para su predominio no contó con un colchón institucional que protegiera

---

textualmente.

<sup>3</sup>.- El vasto archivo de este político —que aún no se termina de clasificar a pesar de los amplios recursos que le ha dedicado la Universidad Iberoamericana— ofrece innumerables testimonios de ello. Desde la petición de estudiantes de apoyo económico para la creación de un periódico, hasta los informes políticos de los jefes militares en clave cifrada, todas las cuales merecían la lectura de Porfirio Díaz, así como un acuerdo que con letra apresurada asentaba en los márgenes o al calce de cada petición o comunicación.

la decisión y ésta quedó en el terreno del poder desnudo. Y de paso, quizá sin darse cuenta, Díaz había dado al traste con la cualidad esencial de su sistema político: la real o aparente neutralidad del presidente de la República que hacía posible ser el árbitro nacional. La consecuencia ya la sabemos: gran parte de los seguidores reyistas, abrumadamente de clase media, habría de volcarse hacia el antireeleccionismo maderista.

#### B) La crisis en la relación entre el centro y la periferia

Otro punto vulnerable habría de hacerse explícito en el eje centro- periferia. Como ya quedó dicho anteriormente, objetivo primordial del sistema político porfiriano fue el de ampliar el campo de acción del poder ejecutivo federal, que desde la Constitución de 1824, luego refrendado por la de 1857, se había diseñado como un poder acotado y débil. Como ya vimos en capítulo anterior, Díaz había resuelto los problemas de la representación y la soberanía teórica de los estados con una sola y única solución: control en la designación de gobernadores, pero respetándoles su autonomía política local a cambio del reconocimiento de la preponderancia de la línea política del ejecutivo federal. En este esquema de colaboración política los gobernadores quedaban responsabilizados de conciliar a los actores políticos locales. Que el artilugio funcionó lo prueba, no sólo la paz política que trajeron consigo el arbitraje de Díaz y de sus gobernadores, sino incluso por el escaso número de declaratorias de desaparición de poderes decretadas por el Senado durante el Porfiriato: apenas siete casos entre 1876 y 1910.<sup>4</sup> Sin embargo, el arreglo entre el centro y la periferia habría de ser víctima de los efectos del tiempo y del juego político en torno a la sucesión de Díaz. En su momento, el restablecimiento de la reelección consecutiva para los gobernadores no habría de impedir que éstos fuesen relevados, aunque el relevo habría de darse en la mayoría de los casos más por renovación generacional que por razones políticas. Díaz fue capaz de manejar la sustitución de gobernadores atendiendo a su neutralidad frente a los conflictos facciosos locales, prácticamente hasta fines del siglo XIX. Después, la situación cambió. Al inclinarse cada vez más por los Científicos, éstos lograron el asentimiento de Díaz para imponer en varios estados a personajes afines a su grupo, sin consideración a su arraigo o aceptación en la localidad.

Francois Xavier-Guerra ha estudiado minuciosamente el peculiar efecto del relevo interesado de gobernadores en el sistema político de Díaz.<sup>5</sup> Como este sistema político todo estaba fundado en la conciliación y el arbitraje, en nivel local se expresaba en cuidadosos equilibrios con diversas redes de clientelas conciliadas por los gobernadores, quienes para cumplir adecuadamente con su misión política, tenían que estar por encima de las luchas faccionales locales. Esto empieza a cambiar alrededor de 1902. En efecto, al fracasar el intento de Díaz, iniciado en 1900, por establecer una fórmula sucesoria que integrara a Limantour como presidente y a Reyes como vicepresidente a fin de amalgamar a las dos principales corrientes nacionales perfiladas dentro de su sistema político —Científicos y Porfiristas clásicos—, Díaz se sintió obligado a inclinarse cada vez más por los Científicos.<sup>6</sup> Entre una sucesión a favor de un cenáculo o de una alianza de clientelas que podría resultarle crítica y adversa una vez fuera del poder, Díaz escogió la primera opción. Esto es evidente ya en 1904, año de una nueva reelección, cuando escoge como compañero de fórmula a Ramón Corral a propuesta precisamente de Limantour. Pero ya para entonces, Corral, como secretario de Gobernación, había venido apoyando relevos en los gobiernos de los estados favorables a sus aliados políticos. Aquí el argumento de Guerra es que los nuevos gobernadores pertenecían a grupos privilegiados locales, con lo cual se rompía la lógica seguida hasta entonces por Díaz. Entre otros son los casos de Olegario Molina en Yucatán (1902), Emilio Pimentel en Oaxaca (1902), Enrique Creel en Chihuahua (1903), José Espinosa y Cuevas en San Luis Potosí (1905), Damián Flores en Guerrero (1907), Pablo Escandón en Morelos (1909), Diego Redo en Sinaloa (1909) y Enrique Aristegui en Yucatán nuevamente (1909). Buena parte de las razones para el alejamiento de notables locales que terminarían en la Revolución, puede ser trazada a estos gobernadores que en lugar de “hacer centro” en los estados por ellos gobernados, se dedicaron a borrar cualquier

---

<sup>4</sup> .- Manuel González Oropeza, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, Unam, 1987, pp. 80-82.

<sup>5</sup> .- François-Xavier Guerra, *México, del Antiguo Régimen a la Revolución*, tomo II, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, tomo II, pp. 79-101.

<sup>6</sup> .- Mucho se ha especulado sobre las razones que llevaron a Díaz a preferir a los Científicos sobre los reyistas. Hay explicaciones conspiratorias y coyunturales. Creemos, sin embargo, que una vez fracasado el intento de amalgamar las dos corrientes, la razón íntima que parece haber empujado a Díaz fue que consideró que los técnicos y no los políticos, eran más capaces de continuar con la estabilidad y la obra material, que tanto dependían de la imagen externa del país basada en el equilibrio presupuestal y el cumplimiento de los compromisos internacionales.

huella de simpatía a favor del general Bernardo Reyes. Guerra resume el devastador efecto de esta política en la forma siguiente:

Todo el sistema político porfirista estaba, en efecto, construido sobre la fidelidad de los notables locales, venidos en su mayor parte de las clases intermedias de las ciudades y del campo. A ellos les estaban reservados los puestos políticos de los Estados y los cargos administrativos locales y regionales, los primeros papeles políticos prohibidos a los grupos privilegiados. El retorno de estos grupos a los puestos políticos clave entraña no solamente un aumento de poder a los detentadores del poderío económico y de la influencia social, sino también la limitación de las posibilidades de ascensión social por vía política. En un sistema político que da la prioridad a la competencia administrativa pura, a los diplomas y a las relaciones de nacimiento, la élite de las clases intermedias no puede sostener la competencia de los hijos de los grupos privilegiados. La modernización y su exigencia de racionalización tan exigida por los científicos, así como la lucha contra la influencia y la corrupción administrativa, teóricamente satisfactoria, se oponían a un sistema que premiaba de este modo a sus servidores más fieles; fieles, además, que eran los únicos capaces de hacer aceptar a las masas más desfavorecidas el orden social y político existentes.<sup>7</sup>

Otro propósito importante del sistema político de Díaz fue estabilizar la cuestión de la representación nacional en el tramo de la relación entre los estados y la Federación. Papel central en ello lo desempeñó la combinación de las reglas formales que normaron al sistema electoral de la segunda mitad del ochocientos mexicano junto a las reglas informales propias de la maquinaria electoral que se desarrolló al amparo de aquellas normas. En el proceso de toma y daca que implicó el repartimiento de competencias políticas entre presidente y gobernadores, se decantaron una serie de reglas informales según las cuales los candidatos propietarios a diputados y senadores federales eran propuestos por el presidente de la República, en tanto que los candidatos a puestos de elección popular de los estados corría a cargo de los gobernadores. Como ya quedó dicho, este aspecto del sistema político permitió, a la vez, la integración política de las facciones locales y una limitada circulación de elites de lo local a lo nacional vía las suplencias. El arreglo tuvo impacto institucional en la medida que introdujo disciplina política al Congreso general. Sin necesidad de reformar la Constitución, Díaz resolvió en los hechos uno de los problemas centrales relativos al equilibrio de poderes que había venido atosigando al país desde 1824. Sin embargo, no se logró sin costos. En efecto, el sistema electoral de dos grados con el distrito como unidad básica territorial, aunado al predominio político del gobernador y sus redes de jefes políticos en sus respectivos estados configuraron una maquinaria electoral que habría de funcionar como obra de relojería

---

<sup>7</sup>.- *Ibid.*, p. 98.



durante casi tres décadas. En el éxito del artilugio residió su fracaso, pues llegó a tal grado de precisión que terminó por anular vía la simulación del acto electoral uno de los elementos esenciales de la representación política: la participación ciudadana en acto electoral de primera instancia. Todo testimonio de la época coincide: hacia inicio del siglo XX reina el desinterés ciudadano porque no hay competencia.

### C) Los efectos negativos de la conciliación con la Iglesia

La política de conciliación más impresionante fue la que Díaz llevó a cabo con la Iglesia católica. Hacia 1876 la conflictiva relación entre Iglesia y Estado llevaba más de cincuenta años de deterioro. Díaz asumió la decisión del grupo de Juárez de abandonar el viejo espejismo de lograr algún día la titularidad del antiguo Patronato para sustituirlo por la separación Iglesia y Estado. La derrota del segundo experimento monárquico con el cual la Iglesia se había aliado estrechamente, desembocó en su debilitamiento institucional y la anulación de su influencia política. Bajo estas favorables condiciones, Díaz inició la conciliación con la Iglesia permitiéndole el espacio necesario para su recuperación institucional a cambio de neutralizar a los antiguos católicos conservadores. Al privar a estos conservadores de uno de los pretextos principales con que había concurrido en el pasado reciente y remoto a todas las luchas políticas, también les quitó las banderas con las cuales habían antes buscado aliados entre los pueblos. Por ello, la vieja generación de católicos conservadores se dedicó a actividades políticamente neutrales, como la cultura, la academia o la colaboración en la recuperación institucional de la Iglesia. De todos los ámbitos del sistema político porfiriano, éste fue el que denotó el mayor distanciamiento entre las reglas formales que regían la relación y las informales de trato político porque éstas últimas significaron amplios márgenes de tolerancia a violaciones, principalmente en materia de posesión de bienes y actos de culto externo.

En sí misma la relación informal Estado Iglesia no entró en crisis durante el Porfiriato, pero sería motivo de una crisis política de serias consecuencias. Tan pronto empezaron a trascender los contactos de Díaz con miembros de la jerarquía eclesiástica, se intranquilizaron los jacobinos. Más que grupo político, los jacobinos constituyeron una

corriente de opinión que asumió la defensa del programa de los otrora liberales puros, principalmente en materia religiosa, y tomó a Juárez como su símbolo. Como agentes fiduciarios del programa radical del liberalismo, los jacobinos se convirtieron en la conciencia vigilante de los actos de gobierno desde la prensa. Durante años, Díaz se vio obligado a hacer prodigios de equilibrio entre su política de conciliación con la Iglesia y los jacobinos, uno de cuyos resultados fue la sacralización de la figura de Benito Juárez. De hecho los jacobinos juaristas no representaron una amenaza seria durante la mayor parte del Porfiriato, pero sí los antireeleccionistas de la siguiente generación que, además de su postura en torno a la reelección, habrían de adoptar, ampliar y difundir los reclamos jacobinos frente a la tolerancia de Díaz con la Iglesia.<sup>8</sup>

Otro elemento que afectaría a este ámbito del sistema político provendría de El Vaticano. La Encíclica *Rerum Novarum* de León XIII fue el intento exitoso de la Iglesia para contender, más que con el liberalismo, con el emergente socialismo europeo, interesando al católico en las cosas nuevas del mundo social, el sindicalismo cristiano y la acción política. La encíclica papal vino a dar en México justificación y programa a una nueva generación de católicos que criticaban la pasividad política en que habían caído los católicos conservadores de la generación anterior. De hecho, la encíclica fue la clarinada para un novedoso tipo de activismo político católico que habría muy pronto de culminar con la fundación del Partido Católico, único partido con perfiles claramente modernos que produce el Porfiriato.

Una gran importancia concedió en su momento la historiografía a la entrevista que Díaz concedió al periodista James Creelman, —en la que el presidente de la República admitió que el país estaba maduro para el juego democrático— como detonador del proceso que conduciría poco después a la organización del antireeleccionismo con Francisco I Madero a la cabeza.<sup>9</sup> A esta línea de reflexión, que se ubica en la literatura sobre las causas

---

<sup>8</sup>.- Hay que recordar que la "Invitación al Partido liberal" que publica Camilo Arriaga e agosto de 1900 estaba motivado primordialmente por la tolerancia de las autoridades al resurgimiento de la Iglesia. James D. Cockroft, *Precursores intelectuales de la Revolución mexicana (1900-1913)*, México, Conafe-Siglo XXI, 1985, pp. 87 y ss.

<sup>9</sup>.- Jesús Silva Herzog, *Breve historia de la Revolución mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1960, volumen uno, *passim*.

de la Revolución mexicana, se agregó después otra que puso el énfasis en la disputa entre científicos y reyistas por la vicepresidencia de la República como causa fundamental del maderismo en sus versiones política y revolucionaria.<sup>10</sup> Bajo el influjo de la historia social y económica así como de la historia regional y la microhistoria, se añadieron muchas otras posibles causas adicionales para explicar ese fenómeno tan complejo que fue la Revolución mexicana.<sup>11</sup> En la búsqueda de las causas de la Revolución mexicana, sin embargo, se ha perdido de vista algo importante: preguntarse cuándo y cómo entró en crisis el ámbito de la integración de la representación nacional del sistema político porfirista. Hemos visto ya cómo sistema y maquinaria electorales, lo formal y lo informal del ámbito de la participación ciudadana y determinación de la representación nacional, sentaron una de las razones para su eventual crisis al vaciar de contenido y razón de ser a la participación. Pero ¿qué pasó con las corrientes de opinión política? Del renovado sector conservador hemos visto cómo caminaba, vía su radical transformación al usar los postulados mismos del régimen liberal para justificar una renovada actividad política y encaminarse decididamente a la constitución del Partido Católico Mexicano en 1911. ¿Y los liberales y su tradicional faccionalismo, qué pasó con ellos? Como respuesta de carácter general podemos formular la siguiente: el sistema político diseñado por Díaz excluía, en principio el establecimiento de organizaciones partidistas como elementos reguladores de la lucha política.

#### D) La renuencia a formar partidos políticos

Durante el Porfiriato el liberalismo como corriente de opinión política nunca pudo consolidarse en partido. Con la muerte de Juárez y el triunfo de Díaz sobre Lerdo acabaron los “ismos” personalistas típicos de la República restaurada, pero éstos no fueron sustituidos por una estructura partidista. De hecho quedó dueño del campo un solo y único “ismo”, el porfirismo. En todo caso y de manera muy precaria el hueco que dejaron las otras corrientes de opinión política personalista lo llenó la maquinaria electoral. Pero la maquinaria electoral no podía por sí sola suplir las funciones articuladoras de demandas y

<sup>10</sup> .- Guerra, *Op. cit.*, es un ejemplo reciente. Dentro de la historia testimonio, José López Portillo y Rojas, *Elevación y caída de Porfirio Díaz*, México, editorial Porrúa, 1975, 502 pp. más índice.

<sup>11</sup> .- Para un recuento de otras causalidades, ver Enrique Florescano, *El nuevo pasado mexicano*, México, Cal y Arena, 1992, pp. 69-172.

de regulación de la lucha política propias de un partido político. Los asomos de organización política en toda la época porfiriana se limitaron a la integración de efímeros clubes políticos cuyo propósito era postular la candidatura de Díaz en sus frecuentes reelecciones. Hacia el inicio de la segunda mitad del periodo porfiriano, sin embargo, se intentó darle un viso distinto a las postulaciones mediante la convocatoria de la Unión Liberal (1892, 1903). No sabremos qué pensaba Díaz al promover una convención estilo estadounidense hasta que estén a la disposición del público los años noventa de su archivo sito en la Universidad Iberoamericana; pero por testimonios de la época podemos inferir que buscaba más amplios márgenes de legitimidad, con efectos hacia el exterior, sobre todo frente a los inversionistas extranjeros.

Llama la atención que postulaciones por convención de delegados se hayan llevado a cabo para las elecciones de 1892 y de 1903, pero no así las de 1896 y 1900 en las cuales se recurrió al trillado mecanismo de las amistades políticas integradas en los círculos porfiristas. Las fechas de las primera y segunda convenciones de la Unión Liberal nos dan, sin embargo, la clave para una posible interpretación de motivos. En 1892 Díaz enfrentaba su segunda reelección para iniciar el tercer periodo en el gobierno y se encontraba en la cúspide de su poder. Aquí la necesidad política se manifestaba por el lado de obtener una más amplia legitimidad para su postulación, trascender en cierta forma el porfirismo de las amistades políticas buscando la aquiescencia de una convención de delegados que, al menos en la forma, representaran una base social más amplia. Muchos fueron los cuidados y precauciones para organizar e integrar la representación a la convención en la Ciudad de México.<sup>12</sup> El modelo fueron las convenciones de los partidos políticos estadounidenses. Tan es así que López Portillo y Rojas afirma que la presidencia de los trabajos de organización se entregó a Manuel María de Zamacona, ex-Ministro de México ante el gobierno de Estados Unidos, porque “conocía a fondo las costumbres de los yanquis.”<sup>13</sup> La primera convención liberal cumplió con su cometido principal el 18 de abril de 1892 al postular a Porfirio Díaz su candidato a la presidencia de la República, y no habría de ser convocada de nuevo por mucho tiempo porque había nacido entre profundas contradicciones.

---

<sup>12</sup> .- López Portillo y Rojas, *Op. cit.*, pp. 213-218.

Porfirio Díaz había aceptado la convocatoria de la Unión Liberal para legitimar su candidatura; pero algunos de los organizadores, Justo Sierra el principal, quiso sacar de ahí una organización permanente, con programa obligatorio para el gobierno y con capacidad para proveer candidato en caso de necesidad. Para Sierra el partido liberal había llegado ya a su etapa de madurez. Así lo dejó asentado en el texto del Manifiesto de la Unión Liberal que se debió a su pluma:

...el Partido Liberal está ya en aptitud de imponerse una disciplina racional que le permita ser completamente explícito en la expresión de su voluntad dentro de la fórmula constitucional y tomar una participación más y más activa en la dirección de los negocios públicos.<sup>14</sup>

Sierra quería un partido liberal permanente porque había adivinado cuál era el talón de Aquiles del Porfiriato: la confianza depositada en la persona de Porfirio Díaz, lo cual podía llevar a una temible crisis en caso de que por cualquier razón no pudiera seguir al frente del gobierno. Así se lo dijo claramente a los campechanos razón por la cual concluía que era necesario que el partido liberal

...encuentre trazados y ensayados los cuadros de una organización dentro de la cual inmediatamente pueda encontrarse listo y disciplinado el pueblo...

¿Cómo movilizar e interesar al pueblo? Mediante una “permanente agitación electoral”, sugería Sierra. En realidad, lo que Sierra se proponía equivalía a cuadrar el círculo: cómo lograr la movilización política del pueblo para apoyar a la organización política permanente que postulaba, en un medio de un enrarecido ambiente creado por la eficacia de una maquinaria electoral de alcance nacional. El intento fracasó por dos razones fundamentales. De un lado, porque la Unión Liberal aparecía en el escenario público ligada estrechamente con la reelección de Díaz, lo cual llevó a muchos a verla como una farsa política. De otro, porque el propósito de establecer un partido permanente concitó la desconfianza de Díaz, entonces empeñado en los aspectos más delicados de la construcción de su sistema político, además que en ello iba implícita la posibilidad de su sustitución como candidato en otra

---

<sup>13</sup> .- *Ibid.*, p.213.

<sup>14</sup> .- Citado en Daniel Cosío Villegas, *Historia Moderna de México. El Porfiriato. Vida política interior. Segunda parte*, México, Editorial Hermes, 1993, p. 652.

oportunidad electoral. De aquí la nota subjetiva que agregan algunos testigos de la época en el sentido del "perpetuo miedo" de Díaz a permitir la organización de cualquier agrupación política.<sup>15</sup> Sistema electoral más maquinaria política, por añadidura, hacían inútil e incluso perjudicial para los gobernadores la existencia de un Partido Liberal centralizado. Menos conveniente resultaba un partido que tratara de imponer un programa a un gobernante que había basado su eficacia en la libertad de decisión para equilibrar ambiciones y presiones políticas. Así, las circunstancias políticas y los rasgos que iba tomando el sistema político porfiriano, conspiraron en contra de la idea de Sierra.

Con la segunda fecha, la de 1903, acontece algo parecido que con la de 1892. Si entonces se había sentido la conveniencia de legitimar la postulación de Díaz, ahora resultaba necesario legitimar la fórmula presidente-vicepresidente. Aún más, el periodo gubernamental sería de seis y ya no de cuatro años. Para entonces se había agravado la percepción pública de las posibles consecuencias de la desaparición física de Díaz. Las razones más frecuentes que se invocaban ya para prever alguna forma institucional de sustitución era la confianza de los inversionistas extranjeros y la amenaza intervencionista de los Estados Unidos. La percepción más común era que la paz y el crédito dependían de la persona de Díaz. Sin embargo, ya en esta ocasión ni siquiera salieron a la luz propósitos tales como mantener una organización política permanente o establecer un programa obligatorio para el gobierno. Los Científicos, grupo ya muy influyente en el entorno de Díaz, controló vía Francisco Bulnes la segunda convención nacional de la Unión Liberal, y para ellos la salida institucional quedaba asegurada con Ramón Corral en la vicepresidencia.

Así, la opción de un partido de gobierno nunca se materializó. Sin embargo, las diversas oposiciones, no limitadas por las condicionantes intrínsecas del poder, sí asendearon los caminos de la organización partidista. El último tramo del Porfiriato, el que corre de 1904 a 1910, está saturado de intenciones frustradas y logradas por organizar partidos. El más ruidoso intento fue el que comenzó con la organización de clubes

---

<sup>15</sup> .- Según Francisco Banegas Galván citado por Manuel Ceballos Ramírez, *El catolicismo social: un tercero en discordia. Rerurm Novarum, la "cuestión social" y la movilización de los católicos mexicanos (1891-1911)*, México, El Colegio de México, 1991, p. 396.

antiporfiristas en San Luis Potosí para protestar por la conciliación con la Iglesia y que culminaría con la fundación del Partido Liberal Mexicano. Estrictamente hablando no fue un partido político para la lucha electoral ya que terminó por encarrilarse en el camino de la subversión gracias a la influencia y ascendencia que en él tuvieron los hermanos Flores Magón, de filiación anarco-revolucionaria. Por ello la directiva habría de terminar exilada en el otro lado de la raya con Estados Unidos. Este partido no conseguiría el propósito de Ricardo Flores Magón: la transformación del antireeleccionismo temprano en revolución contra del gobierno de Díaz. Muchos de los miembros de los clubes antireeleccionista creados a raíz del impulso potosino de 1900 terminarían uncidos al carro maderista de 1910.<sup>16</sup>

Más significativa, aunque no por ello más importante, fue la organización del Partido Democrático. Su establecimiento se debió a los esfuerzos de un grupo de políticos de la última generación del Porfiriato que buscaron infructuosamente una tránsito del sistema político personalista de Díaz a otro en el cual la sucesión se diera de manera más institucionalizada mediante el concurso y competencia de diversos partidos.<sup>17</sup> En su Manifiesto de enero de 1909 anunciaban sus propósitos centrales: de un lado tener "una esfera de acción distinta de la de otros grupos más o menos compactos, que proclaman solamente el triunfo de personalidades"; de otro, tender "a la conquista de la libertad política, para que puedan normalmente funcionar nuestras instituciones."<sup>18</sup> ¿Cómo lograr esa conquista de la libertad? En su Programa se declaraban por la vigorización del Poder municipal, una amplia difusión de la educación primaria, la garantía efectiva de las libertades de pensamiento y de escribir, el cumplimiento eficaz de la Leyes de Reforma, la moralización de la justicia, una política de obras públicas y de ampliación del crédito interno; llegaban incluso a proponer leyes agrarias y de accidentes del trabajo. Este era para la época un generoso programa democrático y social que quedaba, sin embargo, desdibujado por la propuesta de legislación electoral: elecciones directas acompañadas por

---

<sup>16</sup> .- Cockroft, *Op. cit.*, p.162 y ss.

<sup>17</sup> .- Tomaron la iniciativa para fundar el Partido Democrático Manuel Calero, Juan Sánchez Azcona, Heriberto Barrón, José Peón del Valle y Rafael Zubaran Capmany. Luego se les unieron Benito Juárez hijo, Carlos Trejo, Carlos Basave Castillo y Negrete entre otros. Cosío Villegas, *Op. cit.*, p 787.

<sup>18</sup> .- *Planes en la nación mexicana, Libro Seis: 1857-1910*, México, Senado de la República-El Colegio de México, 1987, p. 239.

limitaciones al sufragio. Muy pronto diferencias entre sus miembros y la precipitación de los acontecimientos que los rebasaron, redujeron a la impotencia a este partido.<sup>19</sup> Su agitación política se limitó a la visita de algunas ciudades por parte de sus dirigentes; nunca alcanzó su actividad niveles siquiera incipientes de organización en el país. Eso sí, lo que el Partido Democrático puso de moda en su efímera existencia fue la gira política a la cual acudirían posteriormente tanto los católicos como los maderistas.<sup>20</sup>

Pero la verdadera crisis del sistema político porfirista se inició en 1908 con la vigorización de la corriente de opinión política a favor de Bernardo Reyes para la vicepresidencia de la República, el perfilamiento de la corriente adversa, la de los Científicos, y la mutación del antirreleccionismo iniciado por Camilo Arriagay y los hermanos Flores Magón, en la corriente que finalmente postularía a Francisco I. Madero. Aquí lo importante a destacar son las capacidades y limitaciones de las dos primeras corrientes y la naturaleza del antireeleccionismo maderista. Al interior del sistema político del Porfiriato operaron tanto los Científicos como los reyistas; con todo estos últimos fueron los que lograron mayores adhesiones y gozaron de una amplia popularidad. Los Científicos actuaron desde el poder a favor de la reelección de Ramón Corral como vicepresidente, es decir, en su campaña política acudieron a la tradición propia del sistema político consistente en la creación de clubes políticos desde arriba aprovechando las redes políticas de los gobernadores; en cambio la corriente reyista, si bien también acudió a la formación de clubes políticos locales, lo hizo desde abajo dando muestras de un activismo nunca visto hasta entonces al interior del sistema político. Ninguna de las dos corrientes, sin embargo, se decidió a estructurar sus movimientos políticos en partidos permanentes, dado el veto implícito de Díaz a tal tipo de organizaciones.

La corriente antireeleccionista se comportó, en cambio, de manera diametralmente opuesta. Desde un principio Emilio Vázquez Gómez y Francisco I. Madero establecieron el Centro Nacional Antireeleccionista como foco de irradiación para el establecimiento de una organización nacional que sirviera como base para una campaña política que cubriera todo el país. Sin embargo, esta característica, ya bien estudiada por numerosos

---

<sup>19</sup> .- Cosío Villegas, *Op. cit.*, p. 789.



historiadores, no es el rasgo principal que queremos destacar para los propósitos de explicación que nos ocupan. Lo que nos importa destacar es que en tanto las corrientes corralista y reyista procuraron apearse los más posibles a las reglas informales propias del sistema político porfirista, el partido antireeleccionista nació como una organización antisistema. La línea antisistema puede trazarse hacia atrás, antes de que nazca el movimiento antireeleccionista, en el pensamiento de Madero. En el muy celebrado libro *La sucesión presidencial en 1910 y el Partido Democrático*, que publicara en 1908, está explícita esa línea, la cual la podemos contraer a tres afirmaciones a) la reelección ha llevado a la autocracia, b) el poder absoluto propició el crecimiento material del país a costa del sacrificio de las libertades públicas, y c) para recuperar las libertades públicas el general Díaz deberá reelegirse pero sólo estableciendo una transacción, a través del Partido Antireeleccionista que está por organizarse, a fin de que el vicepresidente, y parte de las cámaras y de los gobernadores procedan de las filas antireeleccionistas.<sup>21</sup> El libro, al menos la primera edición, está inscrito todavía en la lógica que reinaba en 1908 en el sentido que lo que se va a disputar electoralmente no es la presidencia de la República, sino la vicepresidencia. La actitud antisistema que está implícita entrelíneas en *La sucesión* se nota en la postura: a diferencia de las otras corrientes que postulan heredero, Madero quiere establecer la efectividad del sufragio que va en contra de la maquinaria electoral, y lograr una transición basada en una transacción política que sustituya a piezas importantes, no sólo de la maquinaria electoral, sino del sistema político mismo.

El Club Central Anti-Reeleccionista se fundó el 19 de mayo de 1909 y tras constituirse los organizadores explicaron sus motivos a la nación. En la explicación se radicalizaba la primera postura maderista: la nacionalidad mexicana no se ha consolidado y ello sólo puede lograrse con la participación del pueblo en la vida política del país; sin embargo esta participación se ha visto impedida por la apatía popular pero sobre todo por la presión que han ejercido sobre el pueblo los funcionarios públicos. Gracias a ello, agregaban, los gobernantes en funciones se han perpetuado en el poder y, cosa peor, ese estado de cosas amenazaba con prolongarse mediante la elección de un sucesor oficial del

---

<sup>20</sup> .- Cosío Villegas, *Op. cit.*, p. 790.

<sup>21</sup> .- El análisis del libro de Madero en Cosío Villegas, *Op. cit.*, pp. 872-881.

presidente Díaz.<sup>22</sup> Poco después se sintieron obligados los miembros de este Club a explicar con más claridad sus ideas y objetivos.<sup>23</sup> El 16 de junio de 1909 apareció un manifiesto, calzado ya con la firma de Madero entre muchos otras, en el cual señalan que lucharán por el sufragio efectivo y la no reelección para "salvar a la República de las garras del absolutismo" y por devolver "a los estados su soberanía, a los municipios su libertad y a los ciudadanos sus prerrogativas". Reconocen que la empresa será ardua porque reina el escepticismo "sobre la virtud de las prácticas democráticas" dadas las experiencias continuas del fraude electoral. El manifiesto destinado a aclarar aspectos de la postura oficial del Centro logró su objetivo: resultaba clara ya la postura antisistema. El ataque se dirige precisamente a los elementos más importantes del sistema político porfirista; aquellos que constituían los medios y las formas de operar de la maquinaria política. A fin de sentar las bases para la elección de delegados para la convención que daría vida al partido reeleccionista, la directiva del club emitió un segundo manifiesto. En éste, luego de reafirmar que el único medio para asegurara la paz y prosperidad del país era que los gobernantes fueran designados por el pueblo, afirmaban categóricos que la finalidad de la convención antireeleccionista sería la designación de candidatos a presidente y vicepresidente de la República.<sup>24</sup> Con este tercer documento que culminaba el camino ideológico del movimiento, se completó la postura antisistema: se iba no sólo contra la maquinaria electoral, sino también a la lucha por la presidencia de la República. A partir de este momento no hay ya miramientos con el anciano presidente, ni ofertas de transacciones; los antireeleccionistas no seguirán el juego de las otras corrientes de tratar de ver a quién le colocan a Díaz como compañero de fórmula. En este sentido, el Partido Antireeleccionista fue el primer partido moderno exitoso de la historia de México. A diferencia de los partidos Democrático y Nacionalista Democrático (que organizaron algunos reyistas exaltados), el Antireeleccionista consiguió establecer una sólida organización nacional en un tiempo excepcionalmente corto, gracias al recurso a las giras políticas antes de la Convención. Una vez realizada ésta, y propuesta la fórmula Madero-Vázquez Gómez, estos se convirtieron en los primeros candidatos en llevar a cabo una extensiva gira electoral por el país.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> .- Análisis de este documento en Cosío Villegas, *Op. cit.*, pp. 885-886.

<sup>23</sup> .- Análisis del manifiesto en Cosío Villegas, *Op. cit.*, pp. 886-888.

<sup>24</sup> .- Análisis de este segundo manifiesto en Cosío Villegas, *Op. cit.*, pp. 889-890.

<sup>25</sup> .- Charles Curtis Cumberland, *Mexican Revolution. Genesis under Madero*, Austin, University of Texas Press, pp. 70-118.

Lo demás es historia conocida. Díaz se concentró en el año de 1909 en desmovilizar la fuerza reyista, quizá porque al operar dentro de su sistema político la consideraba el enemigo inmediato de sus favoritos, Corral y los Científicos. A la vez no puso atención al antireeleccionismo, hasta que fue demasiado tarde. A ello contribuyó la opinión generalizada en los círculos del gobierno que los empeños de Madero y sus amigos se debían al excesivo idealismo y ausencia de experiencia política de éste, razón por la cual no representaban peligro alguno. Sin embargo, en un lapso no mayor a diez meses a partir de la convención que formó el partido y postuló la fórmula Madero-Vazquez Gómez, el crecimiento de las simpatías antireeleccionistas fue exponencial. Por ello, Díaz se topó ya en 1910 con una fuerza política de consideración que efectivamente amenazaba con desplazarlo a él y a los suyos con todo y sistema político. Dadas las características del sistema político porfirista y dada también la postura antisistema de los maderistas, la salida obvia y única posible para Díaz era la represión y a ella acudió. Y la salida obvia y única posible para Madero era el llamado a la revuelta y a ella acudió. Lo que llama la atención, aunque no sorprende, es la rapidez con que se desmoronó el gobierno porfirista en apenas seis meses después del llamamiento a las armas. Dice Guerra y con razón que el gobierno de Díaz era un gobierno basado en el consenso; de aquí sus estrechas fuerzas armadas.<sup>26</sup> Y esta es sin duda una de las razones de ese rápido desmoronamiento; perdido el consenso, puesta en duda la legitimidad, de regreso el país a las andadas de la revuelta, el ejército resultó precario para sofocar la rebelión.

#### E) La incapacidad de respuesta ante el nuevo conflicto social

La *Pax Porfirinana* fue el producto más acabado del sistema político que montó Díaz; trajo consigo la estabilidad necesaria para que el país emprendiera su primera época de crecimiento material desde la Independencia e ingresara, si bien con paso poco firme, a la era industrial gracias a las inversiones extranjeras. En efecto, ya ha sido bien explorada la historia económica del Porfiriato que constata un crecimiento económico sustancial y

---

<sup>26</sup> .- Guerra, *Op. cit.*, tomo II, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 302, 330-331.

sostenido a partir de la década de los ochenta del siglo XIX.<sup>27</sup> Entre inversión extranjera y recursos nacionales provenientes de las casas de comercio mexicanas, aparecieron las industrias de bienes de consumo (textiles, cerveza, tabaco), algunas de bienes de capital (fundidoras de fierro y acero), se expandieron y modernizaron las extractivas (sobre todo minería) y todas ellas crecieron y acrecentaron su producción a la par de la creciente extensión de vías férreas. Echando mano de estadísticas oficiales de la época, se ha llegado a calcular que al eclipsarse el Porfiriato en 1910 el país contaba con poco más de 746 mil personas ocupadas en las industrias extractiva y manufacturera, el transporte ferroviario y en la producción de gas y electricidad.<sup>28</sup> Además de algunos centros mineros tradicionales ubicados en el Estado de México, Guanajuato, Zacatecas e Hidalgo, los obreros mineros aparecieron también en el Norte del país, principalmente Chihuahua, Coahuila y Sonora. La industria manufacturera, en cambio, se desarrolló en el eje Ciudad de México-Puebla-Veracruz, con una presencia importante de Nuevo León. La industria textil, por su parte, denotaba su presencia en Veracruz, Puebla, Tlaxcala, Estado de México y la capital del país. Las industrias de generación de energía eléctrica y de gas, estrechamente asociadas a las actividades industrial y minera se concentraban en Estado de México, Distrito Federal, Veracruz, principalmente.<sup>29</sup>

A lo largo de la época de crecimiento de las actividades industriales durante el Porfiriato, las relaciones entre capital y trabajo estuvieron determinadas por la naturaleza expoliativa del capitalismo salvaje típico, tanto en Estados Unidos como de Europa, de la segunda mitad del siglo XIX. Los bajos salarios cuando no su reducción, los despidos según la conveniencia del capital, la preferencia a los extranjeros, los maltratos por parte de los capataces, el pago en vales para las tiendas de raya de las compañías y, en general, las malas condiciones laborales, alentaron un considerable número de huelgas en la parte final

---

<sup>27</sup> .- Stephen H. Haber, *Industria y subdesarrollo. La industrialización de México, 1890-1940*, México, Alianza Editorial, 1992, pp. 33-42; John H. Coatsworth, *Los orígenes del atraso. Nueve ensayos de historia económica de México en los siglos XVII y XIX*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1992, en particular los ensayos "El Estado y el sector externo, 1800-1910" y "El impacto económico de los ferrocarriles en una economía atrasada", pp. 142-161 y 178-208, respectivamente; Priscilla Connolly, *El contratista de don Porfirio. Obras públicas, deuda y desarrollo regional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, Colegio de Michoacán-Uam-Fondo de Cultura Económica, 423 pp.

<sup>28</sup> .- Barry Carr, *El movimiento obrero y la política en México, 1910-1926*, México, Ediciones Era, 1991, pp. 18-22.

<sup>29</sup> .- *Ibidem*.

del siglo XIX, no pocas de ellas violentas. Las hubo en 1881, 1884, 1889, 1891 y particularmente en 1895.<sup>30</sup> De acuerdo a los datos proporcionados por González Navarro, hubo cerca de 250 huelgas en el periodo decimonónico del Porfiriato, de las cuales cerca de la mitad en el Distrito Federal, concentradas en las industrias textil y cigarrera, y en las panaderías y tranviarios.<sup>31</sup> Le seguía en orden de importancia Veracruz, principalmente en las industrias textil y tabaquera. Y Puebla aparecía en tercer lugar, el centro textil más grandes de la República. En entidades alejadas como Nuevo León, Tamaulipas, San Luis Potosí y Oaxaca las huelgas principales se dieron entre los obreros del riel. Las razones para las huelgas fueron muchas, pero predominaron las que se referían a disminución en el salario o a las negativas patronales a acceder a aumentos solicitados por los trabajadores.

En los primeros veinte años del Porfiriato, el gobierno de Díaz siguió una línea de conducta acorde a la mentalidad liberal que consideraba la relación de trabajo como un contrato privado, y puso escasa atención a los problemas de la creciente fuerza laboral industrial. Matías Romero, secretario de Hacienda, se encargó de puntualizar en 1892 las razones de esa actitud oficial a raíz de un conflicto laboral en el cual los obreros solicitaron su intervención. Según Romero las leyes, que partían del respeto a la libertad y a la propiedad, impedían al gobierno intervenir en los conflictos entre trabajadores y patronos, sobre todo porque "el trabajo está sometido, por un ineludible fenómeno natural, a la ley de la oferta y la demanda."<sup>32</sup> A lo largo de estos años, Díaz consideró que los problemas laborales, en la medida que eran locales, caían dentro de la esfera de competencia política de los gobernadores, algo por otra parte de acuerdo al repartimiento de competencias que sustentaba su sistema político. Diversos gobernadores se vieron obligados a empeñarse en trabajos de conciliación cuando ambas partes estaban de acuerdo, para tratar de solucionar los conflictos laborales que se producían en sus entidades.<sup>33</sup> Sin embargo, con el debut del

---

<sup>30</sup> .-Para un panorama general de la situación laboral durante el Porfiriato, ver Mosiés González Navarro, *Historia Moderna de México. El Porfiriato. La vida social*, México, Editorial Hermes, 1957, pp 280-380. También de este autor "Las huelgas textiles en el Porfiriato" en *Actores políticos y desajustes sociales. Lecturas de Historia mexicana, volumen 3*, México, El Colegio de México, 1992, pp. 169-184.

<sup>31</sup> .- González Navarro, "Las huelgas..." *Op. cit.* pp. 169-170.

<sup>32</sup> .- Citado en Rodney D. Anderson, "Díaz y la crisis laboral de 1906", en *Actores políticos y desajustes sociales. Lecturas de Historia mexicana, volumen 3*, México, El Colegio de México, 1992, p. 187.

<sup>33</sup> .- En 1885 el gobernador del Distrito Federal interviene para moderar la carga de trabajo de las obreras cigarreras en la ciudad de México; diez años después, en 1895, de nueva cuenta el gobernador del Distrito Federal interviene para conciliar una huelga en el centro textil de San Antonio Abad. Previamente, el

nuevo siglo, la proliferación de huelgas y conflictos entre obreros y patronos llevó a dos consecuencias. Una fue que algunos gobernadores se vieron en la necesidad de realizar reformas legales para contender con la situación. Casos destacados fueron los gobernadores José Vicente Villada del Estado de México y de Bernardo Reyes en Nuevo León, entidades con un desarrollo industrial de consideración.<sup>34</sup> Ambos hicieron aprobar legislaciones que normaban los casos de accidentes de trabajo, con sus modalidades de defunción e incapacidades temporales o permanentes, y preveían diversos rangos de indemnizaciones para esos casos.

Otra consecuencia fue que con el nuevo siglo, y gracias a una creciente organización obrera por ramas de industria, las cuestiones laborales se federalizaron en los hechos. Por ello vamos a ver a un presidente Díaz anuente, alrededor de los años de 1907 y 1908, y no obstante la ideología liberal al respecto, a intervenir como conciliador cuando ambas partes estaban de acuerdo en conflictos laborales que trascendían los límites de las entidades federativas. Los casos más sonados de intervención presidencial se dieron todos en 1907, con los laudos para resolver las huelgas textil en Puebla y Tlaxcala y la del Ferrocarril Central de Monterrey. Ya para entonces son claras dos preocupaciones que determinan la conducta del gobierno federal frente a los conflictos laborales. Por un lado, y dado que sí se reconocía el derecho de los trabajadores a organizarse para defender sus intereses, se quería resolver cuanto antes las huelgas para evitar una mala imagen del país que redundara en un decremento de la inversión extranjera. Y por otro, tratar de evitar en lo posible que el movimiento obrero se inclinara por la salida revolucionaria que postulaba el Partido Liberal Mexicano ya entonces en el exilio. A fin de cuentas fue una carrera en la cual no resultó triunfador el gobierno de Díaz, pues las huelgas de Cananea y Río Blanco, aunque conciliadas, terminaron en represión por parte del gobierno, fuera estatal o federal, por subsecuentes protestas y violencia de parte de los obreros. Aquí operó la lógica de Díaz, esencial a su sistema político: todo intento real o intencional de violencia equivalía a revuelta. En otras palabras, la incipiente y paulatina tendencia, a contrapelo de la ideología

---

governador del Estado de México despliega toda una labor de conciliación, junto con el jefe político en Tlalnepantla, en el caso de la huelga de La Colmena. González Navarro, *Historia Moderna... Op. cit.*, pp. 304, 305 y 310-311.

<sup>34</sup> .- González Navarro, *Historia Moderna... Op. cit.*, pp. 291 y 293-294.

liberal de entonces, de intervención gubernamental en los conflictos laborales no pudo consolidarse, en tanto que las represiones dieron lugar y motivo para que buena parte del movimiento obrero se inclinara por la revolución una vez que el antireeleccionismo maderista optó por esa salida.

### *La aportación posrevolucionaria*

La idea de que el gobierno de Díaz es el Antiguo Régimen que destruye la Revolución mexicana, sólo ha contribuido a confundir el panorama por la falta de nitidez en el manejo del concepto de régimen que, como ya dejamos establecido, corresponde a las reglas formales del edificio político. Entendido así, la Constitución de 1917, refrendó con algunos matices el régimen, o forma de gobierno, establecido en la Constitución de 1857. En la Constitución de 1917 el país continuó con la forma de gobierno republicana, representativa, popular y federal. En este ámbito de la aportación de nuevos matices de parte de los constituyentes fue el énfasis en el municipio. Los revolucionarios fueron municipalistas convencidos, pues en una gran proporción habían hecho sus primeras armas políticas en ese nivel de gobierno. Otras aportaciones se dieron en lo que los juristas llaman "Derecho social", es decir en la confección de los marcos constitucionales de los artículos 27 y 123 destinados a dar cauce a dos actores importantes, los pueblos ahora convertidos en movimiento campesino y a los obreros, y que serán la base para aspectos importantes del sistema político posrevolucionario.

El municipalismo de los revolucionarios se puso de manifiesto muy temprano, durante la lucha armada de los constitucionalistas contra Victoriano Huerta. Para los revolucionarios resultaba más que evidente que uno de los puntos de apoyo del sistema político de Díaz era la red de jefes políticos a cargo de unidades administrativas (partidos) que se habían desarrollado en los estados, como instancias intermedias entre los gobernadores y los ayuntamientos. Como la lucha revolucionaria no se limitaba a los hechos de armas, sino a tratar de conseguir la adhesión más amplia posible de las unidades políticas naturales, los municipios, Venustiano Carranza en ejercicio de las facultades

legislativas concedidas por el Plan de Guadalupe, decretó una reforma al artículo 109 de la Constitución del 57 en el sentido de introducir la elección directa de los ayuntamientos y prohibir cualquier instancia intermedia entre los gobiernos de los estados y los municipios.<sup>35</sup> El artículo 109, dos líneas apenas en su redacción original, había dejado a los estados de la Federación determinar su régimen interno con absoluta libertad, con la única limitación que su gobierno fuera republicano, representativo y popular. Las razones que se dieron para sustentar esta reforma se pueden resumir en las siguientes proposiciones: a) Que se había desvirtuado la institución municipal para centralizar el gobierno; b) Que era insostenible la práctica de los gobiernos estatales de imponer como autoridades a personas extrañas al municipio; c) Que el ejercicio de las libertades municipales educa al pueblo para todas las demás tareas democráticas; d) Que el municipio independiente es la base de la libertad política de los pueblos; y e) Que al introducir en la Constitución la existencia del Municipio Libre, quedaría suprimida "la odiosa institución de las Jefaturas Políticas". Y la reforma quedó de la siguiente manera:

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado.

Casi literalmente se incluyó la anterior redacción en el proyecto de reformas que Venustiano Carranza presentó al Congreso Constituyente al inaugurar las sesiones, adicionando aspectos orientados a fortalecer las finanzas de los municipios.<sup>36</sup> La Comisión Segunda, encargada de dictamen, perfeccionó la propuesta y ésta fue objeto de acalorados debates. Sin embargo, la fracción primera del ahora artículo 115, que incluía la prohibición de las instancias intermedias ni siquiera fue objeto de discusión por parte de los legisladores, de lo que se infiere que entre los constituyentes había un consenso

---

<sup>35</sup> .- El texto completo del decreto de Carranza en Jesús Acuña, *Memoria de la Secretaría de Gobernación*, [Facsimilar de la de 1916], México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, pp. 326-327. Para el texto original del artículo 109 de la Constitución de 1857, Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1979*, México, Editorial Porrúa, 1980, p. 625.

<sup>36</sup> .- El proyecto del Primer Jefe en Félix F. Palavicini, *Historia de la Constitución de 1917* [Edición facsimilar s.f.], Tomo I, México, Gobierno del Estado de Querétaro-Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana, 1987, pp. 164-220. El artículo que se comenta aparece ya con el numeral 115, p.195.



generalizado por acabar con una de las facetas más importantes del sistema político porfirista.<sup>37</sup>

A lo anterior habría que agregar el antireeleccionismo. Si la prohibición a la reelección de los titulares del ejecutivo federal y de los estados había sido la bandera central del presidente Madero, los constitucionalistas que habían reaccionado contra el cuartelazo de Victoriano Huerta, el sacrificio del presidente Madero y la violación de la Constitución, no podían quedarse atrás. Sin embargo hubo divergencia de criterios pues la no reelección maderista aceptaba varias interpretaciones. Estas, ya como opciones, se perfilaron principalmente entre la que quería la prohibición de la reelección consecutiva dejando abierta la puerta a la no consecutiva, y aquellos que se inclinaban por la no reelección absoluta, incluido el presidente interino. El debate no fue grandilocuente ni largo, apenas ocupa un par de páginas en el Diario de los Debates. Finalmente se terminó por aceptar la fórmula de la no reelección absoluta, a pesar de reconocerse su carácter antidemocrático, como la figura más segura dados los antecedentes políticos del país. O como dijo el diputado por Tabasco Rafael Martínez de Escobar: la no reelección absoluta se aceptaba "como protesta a todo lo malo que hemos tenido en nuestra historia."<sup>38</sup> La extensión de la no reelección absoluta a los gobernadores, contenida en el proyecto de la fracción III del artículo 115, corrió con peor suerte que la del caso de presidente pues ni siquiera se la consideró digna de debatirla; los párrafos que la contenían pasaron directamente de la lectura inicial a su votación y también fue aprobada por unanimidad. Al quedar establecida en la Constitución de 1917 la no reelección absoluta para presidente de la República en el artículo 83 y la de gobernadores en la fracción III del 115, los constituyentes propinaron el segundo gran golpe al sistema político porfirista. Sin ejecutivos reelegibles en lo federal y en los estados y prohibidas las jefaturas políticas, el sistema político porfirista desapareció por encanto constitucional al eliminarse dos de las tres premisas básicas para su funcionamiento. El problema fue que no se sustituyó

---

<sup>37</sup> .- Los debates en torno al artículo 115 en *Congreso Constituyente, 1918-1917. Diario de Debates*, Tomo II, [Edición facsimilar s.f.], México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, pp. 875-958.

<sup>38</sup> .- Los debates sobre la no reelección de titular del poder ejecutivo en *Diario de Debates, Op. cit.*, pp. 591-594 y 639

inmediatamente por algo; durante poco más de quince años no hubo una alternativa premeditada con que llenar el vacío que dejaba tras de sí el sistema político porfiriano.

### *Un nuevo régimen sin bases sociales*

La desaparición del sistema político anterior como conjunto de reglas informales que determinaban la forma de hacer las cosas, es apenas una de las características de los primeros años de la posrevolución. Como toda revolución, la mexicana trajo consigo una dispersión centrífuga de poder al destruir el anterior sistema político. La fractura de las viejas lealtades de las diversas redes clientelares regionales y locales que provocó la revolución maderista, se acentuaron y radicalizaron con el movimiento constitucionalista y sus secuelas. Facciones antiguas provenientes del Porfiriato, dañadas por la dinámica que había tomado la política al despuntar el siglo XX, una vez lanzadas a la Revolución establecieron dominios regionales al triunfo de ésta. El caso más ilustrativo es el de la familia Santos en San Luis Potosí, aunque no la única.<sup>39</sup> Pero "la Bola" revolucionaria también produjo por sí misma nuevas redes y lealtades políticas a lo largo del territorio. Su rasgo distintivo al principio fue el regionalismo así como una incipiente articulación de la periferia al centro. Hay fragmentación política pero ésta se acompaña de nuevas articulaciones de intereses y de grupos. Hay una tendencia centrífuga del poder político, pero ésta se acompaña a su vez de intentos logrados y fracasados de piramidación hacia el centro. En estos procesos de ida y vuelta va a jugar un papel central la legalización de los partidos políticos. En contraste con la época porfiriana cuya nota central al respecto había sido la ausencia de partidos, en los primeros años posrevolucionarios la característica dominante fue su abundancia.

Para volver a concentrar el poder disperso, proceso que llevaría al menos veinte años contados a partir del triunfo de la revuelta de Agua Prieta, se siguieron los caminos de las reglas formales y de las informales. Aunque el régimen político quedó intocado en lo que se refiere a la esencia de la forma de gobierno en la Constitución de 1917, se le

---

<sup>39</sup> .- Gonzalo N. Santos, *Memorias. Una vida azarosa, novelesca y tormentosa*, México, Grijalbo, 975 pp.

acompañó de nuevas normas que cambiaban el funcionamiento que había tenido hasta entonces. Algunas de esas normas, como quedó dicho arriba, implicaba la desaparición de pilares del sistema político porfiriano, pero a la vez fueron base para la construcción del sistema político posrevolucionario. Entre ellas se cuentan la no reelección absoluta de presidente de la República y de gobernadores; la elección directa de todos los funcionarios sujetos a elección popular; la legalización de los partidos políticos, y la restitución de la autonomía municipal al prohibir autoridades intermedias entre ellos y los gobiernos de los estados. Se cuentan también la educación laica y la prohibición a los ministros de culto a participar en política. Cruciales fueron las normas constitucionales que reconocieron a tres actores políticos, de ellos dos nuevos y uno tradicional. El artículo 123 reconoció a los obreros y patronos, cuyos derechos y obligaciones mutuos quedarían minuciosamente regulados a partir de entonces. El 27 reconoció los derechos sobre la tierra de los pueblos y sentó las bases para la transformación de los pueblos en movimiento campesino nacional.

La etapa más importante para la construcción del sistema político posrevolucionario se da entre 1920 y 1940. Esa construcción puede verse desde dos puntos de vista, dos enfoques diferentes. Uno es el de los pactos, entendiendo por ellos todos aquellos acuerdos explícitos o tácitos que contribuyeron a acomodar intereses políticos y sociales. Otro, es verlo a través de los procesos de articulación creciente de grupos e intereses. El primer enfoque es más sincrónico, el segundo, más diacrónico.

De acuerdo con un enfoque pactista, los veinte años en que se dio la construcción del sistema político posrevolucionario estarían jalonados por lo menos por cinco pactos: con el sector privado; con los intelectuales; entre la clase política, con los obreros y con los campesinos.

El primero y más antiguo de todos sería con lo que hoy se da por llamar el sector privado. A diferencia de la maderista, la revolución constitucionalista sí trajo consigo destrucción, desolación y hambruna. Frente a la interrupción de las actividades económicas y la consecuente escasez de alimentos y encarecimiento de los bienes de consumo de primera necesidad, Carranza se vio obligado a tomar medidas para solventar la situación sin

tener que llegar a la requisa de bienes. Para ello el Primer Jefe y su secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, propiciaron un congreso del sector privado hacia julio de 1917. En el discurso de Pani se hizo la oferta que fundamentó el pacto entre gobierno y empresarios durante poco más de ochenta años, a saber: si el sector privado apoyaba al gobierno posrevolucionario, éste se comprometía a no aprobar legislación que les atañera sin consultarlos previamente. ¿La condición? Organizarse para poder ser escuchados.<sup>40</sup> El tipo de organización preferida por los gobiernos posrevolucionarios fueron la cámaras, y las leyes que las regulaban fueron evolucionando en diversos momentos para acomodar la creciente complejidad del sector privado. No obstante la proliferación de cámaras, el pacto se respetó siempre en lo esencial, al grado que en su momento se formalizaron las reglas de trato al crearse toda una secretaría encargada de este ámbito, misma que se llamó de Economía al principio, luego de Comercio e Industria, para regresar a su nombre original apenas recientemente.

El segundo pacto en tiempo, el pacto con los intelectuales, es menos explícito que el anterior, mucho más tenue. Todo autor que toca el tema del intelectual y la Revolución concluye necesariamente que hubo un estrechísimo vínculo entre ellos. Lo más trillado y evidente ha sido el exponer una y otra vez la importancia que tuvo el Ateneo de la Juventud en la destrucción de los valores intelectuales que apoyaban al Porfiriato. Esta organización de conferencias, que contó con el visto bueno y apoyo del Justo Sierra secretario de Instrucción Pública de Díaz, se supone que erosionó las bases del positivismo reinante mediante la prédica humanista. Sin embargo, hay que decir que hubo muchos otros que sin tener la presencia y reconocimiento nacionales de los miembros del Ateneo, estuvieron presentes en casi todos los contingentes importantes tanto en la revolución maderista como en la constitucionalista.<sup>41</sup> Sea como fuere, es un hecho que los posrevolucionarios, a diferencia de Díaz y los tuxtepecanos, sintieron más la necesidad de una legitimización de parte del elemento intelectual, sobre todo porque carecían de una ideología en forma. Hay que decirlo, ni el famoso libro de Madero ni los decretos del

---

<sup>40</sup> .- Berta Ulloa. *Historia de la Revolución mexicana, 1914-1917. La Constitución de 1917*, México, El Colegio de México, 1983, pp. 199-270; Robert Jones Shafer, *Mexican Business Organizations. History and Analysis*, Syracuse, Syracuse University Press, 1973, 397 pp.

<sup>41</sup> .- Alan Knight, "Intellectuals in the Mexican Revolution" en Roderic A. Camp *et. al.*, *Los Intelectuales y el poder en México*, El Colegio de México-Ucla Latin American Center Publications, 1991, pp. 141-171.

primer Jefe eran material suficiente como para sustentar una visión del mundo y de la vida de los revolucionarios constitucionalistas. José Vasconcelos se apareció, luego de un breve exilio, en el panorama del gobierno de Obregón con el aura de humanista, que en su caso era una mezcla curiosa entre orientalismo y lecturas de Henri Bergson. Cuando el presidente Obregón llama a Vasconcelos para rehacer la educación nacional, sienta las bases de un pacto duradero con los intelectuales, académicos, artistas y educadores. En tanto apoyen a los gobiernos posrevolucionarios, el ámbito será de ustedes, y el titular de la cartera saldrá siempre de las filas de la Universidad Nacional. Este pacto se rompió en 1968.

El tercer pacto en orden de aparición fue el pacto de la clase política. La muerte en 1928 de Alvaro Obregón, presidente reelecto de forma no consecutiva, planteó una crisis cuyos alcances nadie quería imaginar. No hay espacio aquí para reseñar los prodigios de equilibrio y negociación que tuvo que ejercer el presidente saliente, Plutarco Elías Calles, para que el país no se le fuera entre las manos. Baste decir que logró que los obregonistas no se rebelaran y evitó que los grandes jefes del ejército se propusieran asumir la presidencia que pronto estaría vacante. Logró, en cambio, abrir la puerta a un gran pacto nacional en que cupieran todas las corrientes y facciones en que entonces estaba dividida y fraccionada la clase política nacional.<sup>42</sup> A esos días, un periodista los llamó días de jornadas institucionales, y en efecto lo fueron por partida doble.<sup>43</sup> Por un lado, porque se estableció una institución partidista si bien sólo como cúpula de las organizaciones existentes. A ese partido se le conoció como el Partido Nacional Revolucionario (PNR). Pero por otro lado, porque la sucesión de Obregón pudo conducirse por las vías formales del régimen político. Bajo la perspectiva que estamos realizando este análisis, esta es la primera vez en la posrevolución que se conectan régimen y sistema político.

El cuarto pacto son en realidad dos, que se dan en vísperas de que Lázaro Cárdenas cambie la organización del partido de comités de cuadros (PNR) en partido de masas sobre

---

<sup>42</sup> .- Ver Alejandra Lajous, *Los orígenes del partido único en México*, México, Unam, 1979, 268 pp. y Miguel González Compeán *et. al.* (coordinadores), *El partido de la Revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 33-105.

<sup>43</sup> .- Froylán C. Manjarrez, *La jornada institucional*, México, PRI, 1987, dos tomos, 368+anexo y 233+anexo, respectivamente.

base de integración sectorial, el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Durante mucho tiempo se supuso que el encuadramiento de masas, particularmente del movimiento obrero, reorganizado en torno a la Confederación de trabajadores de México (CTM) y el campesino, que se da en torno a la constitución de la Confederación Nacional Campesina (CNC) fueron realizados desde arriba, desde el poder. Pero ni fue así, o al menos no lo fue así del todo. En el caso de la CTM es claro, por los testimonios históricos con que contamos, que fue un pacto de adhesión, libremente asumido en asamblea por la organización lo que la llevó a integrarse al PRM.<sup>44</sup> Menos claro es el caso de los campesinos. Podríamos catalogarlo de mixto, en la medida que el movimiento empezó a organizarse desde los estados y las regiones; Cárdenas sólo aprovechó las circunstancias para acelerar el proceso y una vez llegado el momento, instruyó al partido para crear a la CNC.<sup>45</sup> Una vez constituida la central campesina, obviamente, se dio el pacto escrito de adhesión al partido.

En la perspectiva diacrónica, la de los procesos, a éstos podemos visualizarlos dentro del reflujó posterior a la dispersión centrífuga de poder que indujo la Revolución mexicana como movimiento armado. En ello juegan un papel determinante la multitud de partidos que se multiplican a raíz del triunfo de la Revolución constitucionalista. Entre 1920 y 1930 los partidos organizados intentaron articular intereses y grupos desde la localidad y la región.<sup>46</sup> Son de dos naturalezas: los partidos de clase y los partidos regionales. Ejemplos de los primeros son el Partido Laborista Mexicano, brazo político de la Confederación Obrera Revolucionaria de México (CROM) y el Partido Nacional Agrarista (PNA). Ejemplos de los segundos, los partidos "socialistas" Fronterizo y del Sureste de Emilio Portes Gil y Felipe Carrillo Puerto respectivamente. La peculiaridad de los primeros es su estrecha afiliación determinada por su llamado de clase, aunque el PNA pretende una representación más amplia. La particularidad de los segundos, los regionales,

---

<sup>44</sup> .- El punto de acuerdo para el ingreso de la CTM al PRM se tomó el 24 de febrero de 1938, al aprobar la asamblea del Primer Congreso de la CTM el dictamen al informe presentado por el Comité Nacional, ver. La colección de documentos de esa central obrera contenidos en *CTM, 1936-1941*, México, Talleres Tipográficos Modelo, [s.f.], pp. 514-526.

<sup>45</sup> .- El acuerdo en *Historia documental del Partido de la Revolución. PNR-PRM, 1934-1938*, México, ICAP-PRI, 1981, pp. 321-323.

<sup>46</sup> .- Jean Meyer, *Historia de la Revolución mexicana, 1924-1928. Estado y sociedad con Calles*, México, El Colegio de México, 1977, pp. 97-108.

es que se basan en movimientos campesinos y obreros organizados por gobernadores que buscan desesperadamente bases sociales para afirmar su dominio, aún en nivel regional. Los partidos de Portes y de Carrillo se derraman por estas vías a las entidades vecinas de Tamaulipas y Yucatán. Este incipiente e inmaduro sistema de partidos impactó necesariamente, vía la representación, la política en el seno de ambas cámaras del Congreso. Es la época de los bloques en las cámaras alta y baja que se hacen y deshacen con gran rapidez, determinando una gran fluidez política que poco abonaba a favor de la relación de poderes. Sin embargo, esta articulación y piramidación de la periferia al centro es un ensayo con vestuario de los que vendrá después con la organización del Partido Nacional Revolucionario (PNR).<sup>47</sup>

A lo anterior lo acompaña el intento de la diarquía a partir del periodo presidencial de Plutarco Elías Calles (1924-1928).<sup>48</sup> Cuando Alvaro Obregón calcula en 1926 que es posible reformar la Constitución para establecer la reelección no consecutiva del presidente de la República, inicia sus viajes a la Ciudad de México, hace política entre los grupos que se le afilian porque el momento indica que es propicia la política de sucesión, Obregón presiona a Calles y a los callistas, propone reformas constitucionales y nuevas leyes sin tener constitucionalmente facultad de iniciativa. Logra finalmente imponer una mayoría en el Congreso. Se habla de un pacto entre estos dos sobrevivientes de la dinastía sonorenses para la reelección de Obregón, pero en realidad se da porque es la única forma posible de canalizar las diversas corrientes de opinión que divide a la clase política sin arriesgar una nueva guerra civil: los callistas, después de todo, no cuentan con los altos mandos del ejército. El ascendiente de Obregón en las fuerzas armadas es indiscutido e indiscutible. En enero de 1927 se consuma la reforma constitucional con la oposición de una minoría laborista reducida a la impotencia. El caudillismo heroico que había llevado a Obregón a la presidencia se transmuta en 1927 en caudillismo providencial —en forma parecida a Santa Anna— pues viene a salvar a la Patria de una nueva oleada de sangre.

---

<sup>47</sup> .- *Ibid.*, pp. 109-198.

<sup>48</sup> .- Jean Meyer, "La diarquía (1924-1928)" en María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coordinadores) *Gobernar sin mayoría, México 1867-1997*, México, Cide-Taurus, 2002, pp. 195-234.

Los años veinte y primera parte de los treinta estuvieron así marcados por una serie de pruebas y errores determinados por esa necesidad de consolidar el régimen posrevolucionario. En ellos se inscriben el anticlericalismo constitucional (más radical que el de los liberales decimonónicos), la aparición y apoyo a la CROM, un agrarismo disperso y sin respuesta oficial, los planes sexenales. Sin embargo, en todo este proceso el PNR no representa una evolución completa: ha quedado organizado de tal suerte que las organizaciones partidistas a él afiliadas no desaparecen para fundirse en la nueva organización, sino al contrario conservan su autonomía. Por ello, la diarquía es más necesaria que nunca, ahora con un presidente de la República encargado de la administración pública y un Jefe Máximo, Calles, a cargo de las conciliaciones políticas. El partido es el gabinete del Jefe Máximo.<sup>49</sup> Pero ni la instauración del PNR ni el Maximato son capaces de resolver del todo el faccionalismo de la nueva clase política, entre otras razones porque el régimen carece de bases sociales de apoyo. La radicalización de las políticas sociales va a permitir y alentar su organización y un nuevo encuadramiento general. En suma, fue necesaria la polarización ideológica (aunque cuidada en el aspecto del enfrentamiento con la Iglesia) para resolver la fragmentación política mediante la organización de las masas.

Habría que esperar a los años treinta para la reconstitución definitiva del sistema político. Ello le tocaría al presidente Cárdenas. Su enfrentamiento con Calles y los callistas fue apenas un episodio que abrió la puerta a lo que venía. Para mediados de los años treinta, y no obstante los pasos dados, el régimen posrevolucionario aún no estaba consolidado pues carecía de bases sociales de apoyo. Prueba de ello habían sido las guerras cristeras, que más que revueltas de la Iglesia, lo fueron de los pueblos. En efecto, el triunfo armado de la Revolución mexicana permitió el acceso al poder de una clase política emergente que, al igual que los revolucionarios de Ayutla en 1854, no las tenía todas consigo entre la población. Había nuevos actores (obreros, empresarios) pero subsistían los antiguos actores ligados a sus solidaridades tradicionales, particularmente los pueblos y comunidades. Con la Iglesia, los que encabezaban los nuevos gobernantes tuvieron que enfrentarse sobre todo por la pretensión de ambos a organizar y encuadrar a la población. En este contexto, las ya

---

<sup>49</sup> .- Lorenzo Meyer y Rafael Segovia, *Historia de la Revolución Mexicana, 1928-1934. Los inicios de la*



famosas políticas sociales del gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, vistas por un entusiasta segmento de la historiografía tradicional como expresiones de una revolución social en ascenso, también pueden ser vistas como los medios para consolidar al régimen posrevolucionario.

Las nuevas reglas formales que habían dado una dimensión distinta al régimen fueron la base para la ofensiva organizadora del presidente Cárdenas. Un movimiento campesino nacional hubiera sido impensable sin la reforma agraria que se anunciaba en el artículo 27 constitucional. De igual manera, un movimiento obrero unificado no hubiera sido posible sin lo dispuesto en el artículo 123. Un nacionalismo a la altura del siglo XX hubiera sido imposible sin la propiedad originaria de la nación planteado también en el artículo 27 de la Constitución. La obra pública y política del general Cárdenas pueden ser consideradas como la forma de desechar los intentos fallidos anteriores por consolidar el régimen. Las políticas públicas se convierten así en función de la necesidad de consolidarlo: se despliegan para organizar y encuadrar a las masas, que ya existen organizadas en diversos grados de integración, pero son patrimonio político de las clases políticas civiles locales y regionales. La reforma agraria y la creación de la Confederación Nacional Campesina (CNC); el apoyo a las huelgas y a las reivindicaciones obreras y el aliento a la creación de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) van con esa lógica. Llevan el nombre de confederaciones porque se quiere que sean cúpula, organizaciones techo. Visto en perspectiva, y considerando sus obras, el gobierno del general Cárdenas es, a la vez, culminación de una etapa e inicio de otra, en la cual se corrigen los intentos fallidos anteriores por hacer un sistema político.

Los propósitos de centralización del poder y de fortalecimiento del régimen también se translucen en las formas y modalidades que asumió la actividad de encuadramiento cardenista. Cárdenas alentó la formación de la CTM, pero regateó a ésta los trabajadores del campo y los burócratas. Ordenó por acuerdo presidencial la organización de la CNC y a la par que tomaba un papel activo en la organización de los trabajadores al servicio del Estado. La creación de la CTM y de la CNC fue con el propósito, como ya se dijo, de

sonsacar a las bases sociales que habían organizado los políticos civiles en los estados y las regiones. El fin último fue supeditarlos políticamente al presidente de la República. Para ello, el presidente contó con dos poderosos instrumentos que ya proporcionaba el régimen político: ser última instancia en las decisiones de dotaciones agrarias y ser el titular de la justicia laboral. Con lo anterior fue posible la reforma del partido en Partido de la Revolución Mexicana (PRM). La reforma del partido fue la culminación de ese complicado pero rápido proceso de articulación e integración políticas inducido desde arriba. Con la organización sectorial que sumió el PRM se redondearon los últimos perfiles del nuevo sistema político, que sería capaz de centralizar el poder y relegar cualquier intento de hegemonía local o regional.<sup>50</sup>

¿La piedra de toque? Que la diarquía era ahora unipersonal, pero no referida al personaje, sino a la institución, la Presidencia de la República. La piramidación del sistema, cuya cabeza máxima se renovaba cada seis años, con ascendencia absoluta sobre la administración pública y un partido prácticamente hegemónico, dio lugar al presidencialismo mexicano, cuyo análisis y explicación fue la obsesión de tantos politólogos nacionales y extranjeros en los últimos lustros. El presidencialismo fue otra forma de llamar al sistema político posrevolucionario, con el defecto que resaltaba más la figura presidencial que el funcionamiento del sistema o los actores que en él operaban. Se le llegó a ver, en el peor de los casos, como descendiente sin solución de continuidad de los tlatoanis, y en el mejor, como una versión puesta al día de la "dictadura" de Porfirio Díaz. Respecto a la primera interpretación no cabe hacerse cargo de ella, pues no pasa de ser una mala metáfora sin anclaje alguno en la historia. En cuanto a la segunda, hay dos rasgos comunes o continuidades entre ambos sistemas políticos que vale la pena resaltar: la naturaleza conciliadora y el déficit democrático.

---

<sup>50</sup> .- Dos circunstancias favorecieron la sectorización del nuevo partido. El ascenso del fascismo en Europa y la política que sigue y recomienda la Internacional Comunista, el frente popular, para enfrentarlo pusieron a la disposición de los elementos más radicales un discurso apropiado para justificar la nueva alianza. El giro es casi simultáneo: en 1935 se dan la exclusión de Calles y los callistas; el Partido Comunista de México asume la línea del frente popular y con ello abre el campo al ala izquierda cardenista, fundamentalmente a Vicente Lombardo Toledano, organizador de la CTM, para asumir ese discurso y adaptarlo a las circunstancias políticas que se están viviendo. El mejor estudio sobre la organización de los trabajadores durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas es Samuel León e Ignacio Marván, *Historia de la clase obrera en la historia de México. En el Cardenismo (1934-1940)*, México, Unam-Instituto de Investigaciones Sociales-Siglo XXI, 1985, 313 pp.

La naturaleza conciliatoria de ambos sistemas políticos tuvo orígenes y propósitos parecidos. Ambos sistemas fueron creados para contender con situaciones anteriores caracterizadas por la dispersión de fuerzas y la fragmentación políticas. En tramos diversos de la espiral histórica, ambos sistemas fueron confeccionados para atender y resolver problemas similares. Representaron maneras de integración de esas fuerzas encarnadas en actores políticos, mediante una serie de reglas informales que estructuraron los alicientes para la cooperación y encarecieron los costos de la disidencia, la revuelta y la oposición a ultranza. En la estructuración de alicientes, entre uno y otro sistema políticos hay apenas diferencias de grado, en la medida que el posrevolucionario tuvo que contender con un número creciente de actores políticos, pero la esencia al respecto siguió siendo la misma en los dos. Y es así porque el propósito de ambos sistemas políticos fue el mismo: crear las condiciones necesarias para lograr la estabilidad política y permitir el progreso material del país. ¿Y las debilidades del nuevos sistema? Fueron dos las principales. De un lado, postergar al final de la agenda la cuestión democrática que, a fin de cuentas, había sido la bandera principal de la Revolución. De otro, que la diarquía unipersonal, si bien institucional, no dejaba de ser personalista y operó en detrimento del equilibrio de poderes, que a fin de cuentas había sido el caballo de batalla de los liberales, antecesores ideológicos de los revolucionarios.

### *A modo de salida*

No hay aquí espacio para hacer la biografía completa del sistema político mexicano en los años que corren de la Segunda Posguerra en adelante. Esto ya lo hemos hecho de manera extensa y detallada en otro lugar.<sup>51</sup> Por otro lado historiadores y politólogos han dedicado mucho tiempo y esfuerzo en los últimos tres decenios a analizarlo. Aprovechemos el conocimiento acumulado para tratar de esbozar los perfiles del sistema político posrevolucionario tal y como llegó a nuestros días, tratando de paso de determinar cuáles fueron las fallas que llevaron a su disolución.

A diferencia del sistema político porfiriano, el posrevolucionario no quedó organizado en forma de estrella, sino de manera piramidal; lo importante y que conviene destacar aquí es que en él los actores (individuos y organizaciones) no quedaron situados en radios, sino en relaciones de una acentuada superioridad-subordinación. A diferencia de aquél, en el sistema posrevolucionario, además de que creció exponencialmente el número de actores colectivos, éstos tuvieron mayores relaciones entre sí, aunque siempre bajo el cobijo de organizaciones cúpula mayores que propiciaron los consensos.<sup>52</sup>

El sistema posrevolucionario, como ya se dijo, en su cúspide no fue personalista sino institucional; pero dada la dualidad política y administrativa implícita en la cúpula, desarrolló un acentuado presidencialismo, con las ventajas de unidad de mando y acción, pero con las desventajas de rigidez y margen de error que ello supuso. Esta centralidad institucional sirvió magníficamente para concentrar el poder disperso a raíz de la Revolución mexicana, pero a la larga operó en contra de aspectos importantes del régimen político. En tanto el sistema político de Díaz se desplegó y funcionó al margen del régimen político —al menos esta fue la conclusión más importante a la que arribó Emilio Rabasa en *La Constitución y la Dictadura*—, el sistema político posrevolucionario creció y se nutrió a costa del federalismo y de la división de poderes.<sup>53</sup> Federalismo y división de poderes, artilugios constitucionales ideados y diseñados históricamente por los primeros ingenieros constitucionales mexicanos, se fueron difuminando a medida que avanzaba en tamaño y eficacia el sistema político. El problema más grave fue que algunas de las reglas informales que desarrolló el sistema político y que iban en contra del federalismo, fueron en algún momento sancionadas formalmente en la legislación nacional e incluso en la Constitución. Son los casos de la federalización de muchas competencias anteriormente estatales o la consagración jurídica del Sistema Nacional de Planeación.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> .- Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, 362 pp.

<sup>52</sup> .- Casos que ilustran el aserto: sindicatos y confederaciones obreras reunidos en el Congreso del Trabajo; o bien, los diversos encuadramientos de empresarios y productores en cámaras, y éstas a su vez en confederaciones más extensas.

<sup>53</sup> .- Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, Era, 1965, 261 pp.

<sup>54</sup> .- Luis Medina Peña, *La división de poderes vertical: el federalismo*, México, Cide, División de Estudios Políticos, Documento de trabajo Núm., 70, 1997, 31 pp.

Otro contraste entre los dos sistemas políticos se refiere a la complejidad. El sistema político de Díaz fue diseñado para contender con el elenco de actores políticos muy reducido, heredados de hecho de la primera mitad del siglo XIX. La parte más compleja de ese sistema se ubicó en el eje federal, con las facciones de las clases políticas civiles estatales y sus clientelas. Pero aún así, a Díaz le fue posible atender a todos los equilibrios provenientes del interior del país prácticamente hasta finales de su largo gobierno. Con la Revolución mexicana, en cambio, el crecimiento económico y demográfico indujeron una complejidad creciente en el escenario político nacional con la proliferación de actores y el aumento en la membresía de muchos de los colectivos. Se desarrolló, en consecuencia, aparatos estatal y partidista que llegaron a tocar todos los puntos sensibles del cuerpo político nacional. Fue capaz de desarrollar reglas formales e informales que llegaron a detalles casi exquisitos. Se premió la efectividad administrativa y económica en base a una estabilidad política, y a la larga las fronteras entre lo administrativo y lo político prácticamente se borraron; régimen político resultó ser casi lo mismo que sistema político. Durante cuarenta años, a partir de la Segunda Posguerra, el sistema político fue capaz de contender con la estructura de demandas provenientes de un escenario de actores cada vez más complejo, gracias al trípode factor esperanza para las ambiciones de ascenso político, justicia social para la redistribución de ingreso nacional y el crecimiento económico. El inicio del fin del sistema político posrevolucionario se inició con la crisis del modelo de crecimiento que anunció sus primeros efectos en el decenio de los setenta.

El sistema político posrevolucionario, en cambio, compartió dos rasgos fundamentales con el sistema político del Porfiriato. Nos referimos en primer término a la naturaleza inclusiva y conciliadora y, en segundo, al déficit democrático.

Estaba en la esencia de ambos sistemas políticos ser inclusivos y conciliadores, pues fue el propósito último para el cual se establecieron la multitud de reglas informales que los perfilaron. El acomodo y administración de las ambiciones políticas jugó un papel central en esa naturaleza inclusiva y conciliadora. De todos los aspectos, éste fue el central y más importante en ambos sistemas políticos. Aunque la continuidad es evidente, hubo

diferencias en la puesta en marcha de las reglas informales que rigieron este aspecto de la vida de ambos sistemas políticos. En el sistema político de Díaz el acomodo y administración de las ambiciones políticas fueron rígidos, pues se dio en el contexto de la reelección de poderes (de los ejecutivos a partir de 1884) y de ausencia de partidos políticos. En consecuencia, la participación política por el voto pasivo se dio en circunstancias de una política casi notabiliaria, siempre bajo aprobación superior, con el resultado que la circulación de elites a todos los niveles fue muy lenta. Esto fue particularmente evidente en la baja circulación de elites de lo estatal a lo federal. En cambio, las reglas que rigieron este aspecto en el sistema político posrevolucionario fueron distintas porque distinto fue el contexto en que operaron: no reelección más un partido cúpula encargado de administrar la distribución de puestos a elección popular. Dos fueron los resultados más importantes de estos arreglos. De un lado, el factor esperanza se incrementó casi al infinito (en función del número de puestos de elección disponibles), dándole una gran estabilidad a todo el sistema. De otro, aumentó exponencialmente la circulación de elites tanto en lo local como entre lo local y lo federal. Aunque sin perder demasiado las características de cooptación, sí se puede afirmar que la política dejó de ser notabiliaria y pasó a ser de competencia y alternancia gremial, muy acorde con la naturaleza sectorial del partido hegemónico.

El segundo rasgo compartido con el sistema político de Díaz es el déficit democrático. En el sistema porfiriano el déficit democrático en que incurrió tenía una lógica y bien establecida razón de ser: la desconfianza de los liberales decimonónicos, no sólo mexicanos sino de otros países también, por el impacto del sufragio universal y directo de las masas en los mecanismos institucionales de la representación. Escasos fueron los liberales de segunda generación que abogaron en México por las elecciones directas; manos aún los que propusieron el desarrollo de un sistema de partidos. Los que construyeron el sistema político posrevolucionario, en cambio, no tuvieron este pretexto ideológico, y al contrario estaban obligados por la naturaleza democrática de la primera Revolución mexicana, la maderista, a darle sentido a aquello del sufragio efectivo. Sin embargo, este ámbito del asunto se quedó en no reelección, porque el sistema político terminó en uno altamente inclusivo y eficaz para manejar el factor esperanza. No queremos decir con esto

que en lo electoral el sistema político se haya basado en el fraude electoral durante cuarenta años. Lo que queremos significar es que las elecciones, como forma de participación del ciudadano, pasaron a un segundo plano en la medida de la alta eficacia del sistema para construir consensos políticos en un marco de ausencia de competencia partidista. Una cosa iba con la otra. Lo que sí queremos afirmar es que el ámbito político más importante de ese sistema, el partido otrora hegemónico, alcanzó en algún momento un punto de quiebre de su eficacia, a partir de la cual ya no pudo procesar adecuadamente las demandas provenientes de su interior. Podemos fechar con claridad el momento de ese quiebre: marzo de 1987, cuando Jorge de la Vega Domínguez expulsó a la Corriente Democrática del PRI.

Es hoy moneda corriente preguntarse cuándo y cómo empezó la erosión de ese sistema político en apariencia tan eficiente. Es común que se refiera la causalidad a los eventos de 1968, a la reforma política de 1978, a los sismos de 1985, al debut y generalización de las ONGs en México y otras especies por el estilo. Pero no, no está en esos episodios la explicación. La explicación está en el déficit democrático que alentó el sistema político contrastado con las crecientes aspiraciones políticas de la población. En la primera encuesta sobre valores, aplicada a México en 1960 por Gabriel Almond y Sidney Verba, y que incluyeron en su clásico libro *The Civic Culture*, estaban presentes ya los síntomas: el ciudadano mexicano se valoraba muy bajo en cuanto a su posible influencia en la cosa pública vía las elecciones, pero por otro lado daba muestras de un gran deseo de participación. Siete lustros después, otra encuesta de valores, ahora realizada por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional, confirmó esas percepciones.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> .- En la parte sustancial de las conclusiones se sostenía que los mexicanos seguían aprobando el sistema presidencialista, la idea de un Estado interventor y un gobierno responsable de la conducción de la sociedad. Se concluía también que la ciudadanía prefería partidos con amplias plataformas que permitieran representar y acoger las demandas de un electorado heterogéneo. Y en lo que nos interesa destacar, textualmente se concluía: "En el ámbito de la representación, la alta valoración otorgada por la ciudadanía al voto sintetiza una serie de aspiraciones políticas, como el derecho a estar representado y la capacidad de incidir en la toma de decisiones. [...] los mexicanos de ahora, al igual que los de antes, reconocen al poder legislativo como ajeno a la defensa de sus intereses." *Los mexicanos de los noventa*. México, Unam-Instituto de Investigaciones Sociales, 1996, p. 162.

De hecho se trata de la conformación y debut de un nuevo actor político que llegó para quedarse: el electorado. En el decenio de los setenta se inició una silenciosa revolución electoral en la parte más modesta del cuerpo político mexicano, los municipios.<sup>56</sup> El Partido de Acción Nacional (PAN) atacó las ciudades intermedias y las zonas metropolitanas, en tanto que la izquierda primero y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) después, se concentraban en los municipios más pobres y con amplia integración al medio campesino circundante. Con el tiempo y gracias a la repetición trianual de ese tipo de elecciones, el voto por la oposición se incrementó tanto de forma natural como por los errores en la selección de candidatos por parte del PRI. Pronto este proceso alcanzó niveles estatales en muchas regiones, hasta llegar el fin del siglo. Entonces bastó un bien pensado y dirigido mercadeo político, que aprovechó el voto juvenil que se expresaría por primera vez en las urnas, para sacar al PRI de Los Pinos. La estructuras del PRI fueron incapaces de percibir la avalancha que terminaría por aplastarlas, mucho menos de pensar y formular estrategias y tácticas para enfrentarla. Más que errores, fue un estado mental: no podía ocurrir lo peor.

¿Dónde quedaron el régimen y el sistema políticos? En cuanto al primero ahí está, en la Constitución con todas sus reformas. Se trata de un régimen político que en sus líneas esenciales es aún el diseñado en el siglo XIX tal y como se integró a las constituciones de 1824 y 1857. Sin embargo, a través de una serie de reformas constitucionales llevadas a cabo durante la vigencia del sistema político posrevolucionario, muchas de las reglas que originalmente se habían confeccionado en éste ámbito, quedaron incorporadas a la Constitución y forman en la actualidad parte del régimen político. Los casos son muchos, mencionaremos sólo algunos: el Estado y las relaciones obrero patronales; la reducción del ámbito reservado de los estados y la federalización consecuente de muchas materias que antes les eran propias; entre estas últimas destaca la federalización de todo lo concerniente a elecciones, sin distinción si son federales o locales. En cuanto al sistema político posrevolucionario es evidente que éste dejó de operar al día siguiente de las elecciones del

---

<sup>56</sup>.- Sigo aquí los hallazgos y conclusiones que, luego de un exhaustivo análisis de los resultados electorales municipales de los últimos veinte años, realizó Rafael Aranda Vollmer, *Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades intermedias y zonas metropolitanas de México*, tesis de Doctorado en América Latina Contemporánea, Madrid, Universidad Complutense, 2003, 428 pp.



año 2000. No era un sistema político diseñado para arrostrar, soportar y adaptarse a una alternancia de partidos en la presidencia de la República. Pero ello no quiere decir que el sistema político, algún tipo de sistema político, sea prescindible en este país. Los actores políticos, después de todo, no desaparecieron y es necesaria la decantación de nuevas reglas informales de trato político a la altura de las circunstancias. Es obvio que cualquier desarrollo posible y futuro en este sentido tiene que partir de dos circunstancias esenciales: reconocer el fenómeno democrático impuesto por el electoral y a partir del cual tendrían que construirse las nuevas reglas informales; y más importante aún, que la presidencia de la República no puede asumir la centralidad que antes tuvo durante la vigencia de los dos sistemas políticos anteriores.

En virtud de lo anterior es que resulta preocupante lo que ha pasado en los dos años del nuevo gobierno. El presidente Vicente Fox, víctima de su propia retórica de campaña, no se dio cuenta, no se ha dado cuenta, que él no es el motor del cambio, que el cambio lo hizo el electorado al rechazar un sistema político y una forma de hacer las cosas, en espera de otro mejor sin los vicios del anterior. En las circunstancias del 2000, era de la más elemental sensatez política haber acometido esta tarea intentado desde el principio una negociación adecuada, mediante concesiones medidas, con las principales fuerzas políticas de oposición. A ello obligaba también el propio discurso democrático con el cual el PAN conquistó la presidencia de la República. No se quiso, probablemente no se pudo, quizá por el empeño de llevar adelante un cambio que nunca se definió ni en sus alcances ni en sus límites. Y de ahí las tentaciones de solucionar la situación atentando contra la integridad y existencia misma de actores políticos mediante el uso político de la justicia, viejo vicio priísta dicho sea de paso. ¿Se decantarán nuevas reglas informales que den paso a otro sistema político? Es temprano para contestar con certeza esta pregunta. En lo personal espero que sí, simplemente porque las opciones son peores.

## Conclusiones

Toda investigación histórica empieza con una pregunta desde el presente. Emprendimos el rastreo de los orígenes del sistema político mexicano bajo la influencia de lo que estaba a punto de pasar con las elecciones del año 2000. Partiendo del hecho incontrovertible de que para fines del siglo XX, México contaba con un sólido y bien establecido sistema político, resultaba obvia la pregunta ¿y qué pasará en caso de que otro partido político gane las elecciones nacionales? Muy pronto la pregunta se convirtió en realidad. Ya que hicimos historia retrospectiva para rastrear los orígenes del sistema político mexicano, en esa misma dimensión retrospectiva deben presentarse estas conclusiones.

El sistema político posrevolucionario se agotó al día siguiente de las elecciones del año 2000. A partir de ese momento dejó de operar en sus aspectos más importantes y destacados. Hoy por hoy el gobierno en turno no sabe qué cambiar, si el régimen o el sistema, porque sus integrantes ignoran la diferencia. Tampoco son conscientes de las posibles consecuencias de cualquier cambio en alguno de esos dos ámbitos. El problema consiste en que muchas de las reglas inicialmente diseñadas como informales quedaron después formalizadas en la legislación, no pocas de ellas en nivel constitucional. Las relaciones laborales, que norman la relación entre dos factores de la producción entre sí y con el Estado, fueron formalizadas desde que se aprobó la Constitución de 1917. Otras, como las que se refieren a las relaciones entre los partidos políticos y de éstos con el Estado, fueron formalizadas más recientemente.

Hoy día el régimen político no es el mismo que hace 150 años. Vía la formalización de las reglas informales y con el concurso del tiempo, la forma de gobierno se ha alterado en lo que toca a su operación. La versión más acabada del régimen hasta antes de las elecciones del año 2000 era una versión altamente eficaz comparada con la operación del régimen después de 1824 o aun después de 1857. Esa eficacia se la otorgaron, no sólo las nuevas reglas formales que al principio o después

quedaron consignadas en la Constitución de 1917, sino también las informales que paulatinamente fueron conformando el sistema político posrevolucionario.

El sistema político posrevolucionario, al igual que el Porfiriano, se orientó a resolver las tensiones y los problemas de eficacia política que el régimen republicano, federal, representativo y popular plantea en los ejes federal y de división de poderes. Lo hizo conteniendo con un mayor número de actores políticos que aquél y, en consecuencia, con una mayor dispersión y fragmentación de fuerzas políticas. Lo hizo transformando una centralidad presidencial de naturaleza personal en centralidad presidencial de naturaleza institucional. La clave consistió en la aceptación de lo que el sistema Porfiriano había rechazado: creación y reconocimiento de los partidos políticos y, después, el establecimiento de un pacto político entre afines para integrar lo que resultó ser un partido hegemónico. A partir de 1938, con la organización del PRM, la institucionalidad presidencial se ancla en la no reelección absoluta de presidente de la República y en la calidad bifronte del titular de ese puesto como jefe de la administración y del partido hegemónico. El sistema político así ideado dio nuevas soluciones al doble problema de siempre: la relación de un poder ejecutivo federal formalmente débil ante los estados (eje federal) y ante el otro poder activo, el Congreso (eje división de poderes). Los resultados por el lado negativo fueron la centralización de competencias estatales a favor del gobierno federal y la supeditación del Congreso respecto al presidente de la República, ambos en niveles nunca antes vistos, aun en el sistema político Porfiriano. Por el lado positivo hay que contabilizar la estabilidad política, condición necesaria para el crecimiento material del país (una de las obsesiones históricas de nuestras clases políticas), y sobre todo la regulación pacífica de las sucesiones presidenciales. Esto último fue lo que no logró el sistema político Porfiriano, dada su naturaleza personalistas, lo cual lo condujo a su desaparición Revolución mexicana de por medio.

En general podemos afirmar que los sistemas políticos que ha conocido el país fueron el resultado de las experiencias inmediatas anteriores. En este sentido el sistema político Porfiriano fue el resultado no sólo de las experiencias de la primera generación de políticos mexicanos, sino también de las peculiaridades que imprimieron a la situación y realidad políticas, las guerras civiles, de intervención y el imperio de los primeros años del decenio de los sesenta en el siglo XIX. El diseño del sistema

posrevolucionario, en cambio, más que consecuencia de lo que se vivió en la Revolución mexicana, fue el resultado de las rigideces que padeció el sistema político del Porfiriato. En este sentido, el sistema político posrevolucionario fue revisión, adecuación y adaptación a nuevas circunstancias del sistema político anterior. El elemento común en ambos sistemas fueron los propósitos que determinaron sus peculiares arreglos de reglas informales: superar la debilidad constitucional del ejecutivo federal y atender a la necesidad de reglas que regularan el combate político, promovieran la estabilidad, la paz y la predecibilidad políticas como condiciones necesarias para el crecimiento material. Una diferencia fundamental entre ambos fue la mayor facilidad que se tuvo a partir de 1938 para formalizar constitucionalmente muchas de las reglas informales propias del sistema político, a diferencia del sistema político Porfiriano al cual le resultó imprescindible sacralizar la Constitución para no abrir brecha a una nueva serie de disensiones y posiblemente otra guerra civil. Además de la exaltación de la institución presidencial a un nivel de dominio metaconstitucional, también colaboró en esa constante formalización de reglas informales, la no reelección inmediata de legisladores ya que el impacto negativo de la representación nacional en el eje división de poderes fue cada vez menor hasta prácticamente desaparecer.

Otra diferencia no menos importante entre ambos sistemas es el número de actores políticos involucrados. En la primera mitad del siglo XIX, su escaso número y su naturaleza colectiva o corporativa (salvo las clases políticas civiles en los estados) propiciaron la polarización y fragmentación, y en consecuencia, la imposibilidad de decantar reglas informales de trato político. En un inicio fueron sólo dos los actores más activos, el ejército y las clases políticas civiles de las provincias/estados. En la dicotomía tradición/modernidad, estos dos actores son modernos en tanto que los otros dos, al inicio inactivos, los pueblos y la Iglesia, son tradicionales. La primera mitad del siglo XIX se caracterizó así por una tensión constante entre los dos actores más activos en torno al tema de la forma de gobierno, es decir del régimen político. El ejército quiere un gobierno centralizado y eficiente que le garantice los recursos necesarios para cumplir con su tarea de guardián de la independencia nacional. Las clases civiles estatales, en cambio, propugnan e imponen un régimen político basado en un federalismo a ultranza como el mejor medio para asegurar su dominio estatal. Lo hacen porque controlan la representación nacional, pero carecen de bases sociales dadas las peculiaridades sociológicas de los pueblos organizados en torno a los ayuntamientos.

En el momento en que los tres actores restantes se coaligaron contra las clases políticas locales, fue posible el cambio de régimen de federal a centralista.

Cuando se analiza la información histórica de la primera mitad del siglo XIX a la luz de los actores en juego y sus formas de acción política, la visión tradicional que la caracteriza como una época oscura y de conflictos armados, cambia radicalmente. Lo que aparece con gran claridad es un panorama político en el cual el plan y el pronunciamiento (no siempre militar) es una forma de acción política destinada, no a iniciar un conflicto civil para eliminar físicamente al adversario, sino para provocar adhesiones a tal o cual planteamiento por parte de los pueblos. Tales fueron los casos aquí analizados: el envión contra el Congreso extremadamente federalista y liberal de 1833/1834 y el movimiento para el cambio de régimen de federal a unitario en 1835/1836. El origen del plan y el pronunciamiento como forma de acción política se remonta al Plan de Iguala, que no fue otra cosa que un pronunciamiento en torno a un acuerdo entre fuerzas beligerantes para concitar el apoyo de los pueblos a una independencia pactada. A partir de entonces a los planes y pronunciamientos exitosos se les consideró como fuente de legitimidad política. Iturbide utilizó el Plan de Iguala para argüir que contaba con legitimidad nacional en su lucha contra el soberanismo del primer congreso constituyente. El último plan que tuvo tal calidad fue el de Ayutla reformado en Acapulco que dio base y fundamento a la Revolución de Ayutla. En la segunda mitad del siglo XIX esta forma de acción política cae en desuso por el éxito del sistema político Porfiriano, pero renace de nueva cuenta con el Plan de Guadalupe, que fue fuente no sólo de legitimidad sino de legislación ordinaria mediante decreto que luego se plasmó en la Constitución de 1917.

Hasta la Revolución de Ayutla, la polarización política se mantuvo dentro de límites tolerables, con la división de los liberales en radicales (o puros) y moderados. La vida parlamentaria de la primera mitad del siglo XIX, que fue constante y prácticamente ininterrumpida, así lo atestigua. La polarización, sin embargo, se acentúa y profundiza tras la aprobación de la Constitución de 1857 y el golpe de Estado del presidente moderado Ignacio Comonfort. La desaparición de la corriente moderada habría de consumarse con la adhesión de muchos de sus miembros a la causa de la monarquía con príncipe extranjero. Los años que corren entre 1854 y 1867 son los años en que no sólo debuta una nueva generación política proveniente de los estados

periféricos, educada en las instituciones laicas, sino que son los años en que se impone su ala más radical y más empírica. A partir de su triunfo definitivo en 1867 ya no habrá diálogo con el contrario sobre la forma de gobierno; la Constitución es intocable. Lo que habrá serán políticas de acomodo y conciliación —bases precisamente del primer sistema político— así como la definición de numerosas reglas informales de trato político, a fin de dar al poder ejecutivo federal margen de acción para poder gobernar con alguna eficacia al país. En otras palabras, empieza a decantarse el primer sistema político.

El sistema político del Porfiriato se basó en una serie de elementos, de los cuales cabe mencionar aquí los más importantes. Ante todo se estableció un entendimiento con los gobernadores, sobre la base de un repartimiento de competencias políticas: los gobernadores quedaban responsabilizados de toda la política interna de sus estados a cambio de hacer elegir las fórmulas de representantes federales que proponía el presidente Díaz. Con ello, Díaz resolvió una de las tensiones fundamentales del eje federal que había afectado la vida política nacional durante la primera mitad del siglo XIX. Importante en este esquema fue la maquinaria electoral que de acuerdo al repartimiento de competencias en el eje federal, quedaba a cargo de los gobernadores y sus redes de jefes políticos. No es históricamente sostenible que haya una discontinuidad importante en materia política entre los gobiernos de la República restaurada y el Porfiriato, como quiso verlo Cosío Villegas. Cuando se rastrean los elementos constitutivos del sistema político del Porfiriato, se ve claramente que éstos se extienden hacia atrás hasta el gobierno de Juárez. Tanto la idea de la conciliación como el primer esbozo de la maquinaria electoral, basada en el entendimiento con los gobernadores, los inició el presidente Juárez a partir de 1867. Lo que nos lleva a otra similitud entre ambos sistemas políticos: los dos fueron posibles porque se basaron en el triunfo en el campo de batalla de dos alas radicales, la de los liberales puros en 1867 y la sonoreense en 1920.

Una última palabra sobre enfoques. Para esta indagación resultó de gran utilidad echar mano de conceptos e ideas que proporcionan las Ciencias Sociales en general y la Ciencia Política en particular. Hoy por hoy, la confluencia entre Historia y Ciencias Sociales es cada vez mayor con evidentes beneficios mutuos, no obstante la naturaleza y propósitos tan distintos de ambas disciplinas. Los de la Historia y la

Ciencia Política eran caminos que parecían divergir en direcciones opuestas hasta hace pocos años. Sin embargo, el ya no tan reciente debut del neoinstitucionalismo que reivindicó el enfoque histórico tanto para la Economía como para la Ciencia Política, es una vía de indagación que promete muy fructíferos resultados por la colaboración e integración que supone entre ambas disciplinas. Como dijimos en la Introducción, no fue nuestro propósito al iniciar esta investigación el probar o reprobar teorías, sino utilizar lo mejor de ellas para reconsiderar bajo nuevas luces un territorio histórico ya muy explorado. Con las herramientas fundamentales del planteamiento neoinstitucional, más algunos otros conceptos provenientes de las teorías políticas empíricas, creemos que logramos establecer una perspectiva novedosa para considerar el acontecer político y la evolución institucional de casi dos siglos de vida independiente. Esta perspectiva que aquí se aporta no será la última ni la definitiva, pues el conocimiento siempre evoluciona; pero ayudará, eso esperamos, a entender algunas de las complejidades de la historia política de México.

# Bibliografía

## Archivos

Archivo General de la Nación.

UNAM, Fondo Reservado-Colección La Fragua.

Archivo de Porfirio Díaz de la Universidad Iberoamericana.

## Folletos y Documentos

*Actas constitucionales Mexicanas (1821-1824). Diario de las sesiones de la soberana junta provisional gubernativa del Imperio mexicana instalada según previenen el plan de Iguala y tratados de la villa de Córdoba*, compilada y editada por José Barragán y Barragán (edición facsimilar de la de 1821), México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, 9 tomos.

*Actas de las Cortes de Cádiz, Antología*, Tierno Galván, Enrique (dir.), Madrid, Taurus, 1964, 2 tomos.

*Acta constitutiva de la Federación. Crónicas*, México, editada por José Barragán y Barragán, Secretaría de Gobernación-Cámara de Diputados-Cámara de Senadores-Comisión Nacional para la conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, 1974, 3 tomos.

*Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas y Constitución Federal de 1824. Crónicas, México*, Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, 1974.

*Benito Juárez. Documentos, discursos y correspondencia*, México, Editorial Libros de México, 1972, 15 vols.

*Córtes de Cádiz, 24 de septiembre de 1810 a 20 de septiembre de 1813. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Madrid, Serie Histórica 1. CD-Rom

*Colección de las leyes, decretos, circulares y providencias relativas a la desamortización eclesiástica, á la nacionalización de los bienes de corporaciones, y á la Reforma de la legislación civil que tenía relación con el culto y con la Iglesia*. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1979 [edición facsimilar de la de 1861], 2 tomos.

*Congreso Constituyente, 1918-1917. Diario de Debates*, Tomo II, [Edición facsimilar s.f.], México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, 2 tomos.



*Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1957.

*CTM, 1936-1941*, México, Talleres Tipográficos Modelo, 1184 pp.

*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Historia constitucional*, México, LII Legislatura-Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, 4 tomos.

*Discurso del señor Don Francisco Manuel Sánchez de Tagle en la sesión del 15 de diciembre, sobre creación de un poder conservador, impreso por acuerdo del Congreso General*, México, Imprenta de J. J. Fernández de Lara, 1835, UNAM, Fondo Reservado, Colección La Fragua, R 314.

*Documentos básicos de la Reforma. 1854-1875*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1982, 4 vols.

*Enciclopedia Parlamentaria de México, Serie I. Historia y desarrollo del Poder Legislativo, v. II. Vida parlamentaria y obra de Juan A. Mateos, t. 6, Historia parlamentaria de los congresos mexicanos, 1835 a 1837*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas-LVI Legislatura del Congreso de la Unión.

Gómez Pedraza, Manuel, *Manifiesto que Manuel Gómez Pedraza, ciudadano de la república de Méjico, dedica a sus compatriotas, ó sea una reseña de su vida pública*, Nueva Orleáns, Levy, 1831, 129 pp.

*Historia documental del Partido de la Revolución. PNR-PRM, 1934-1938*, México, ICAP-PRI, 1981-1988, 14 vols.

*Historia parlamentaria mexicana. Sesiones secretas, 1821-1824*, México, Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Legislativas, 1982, 294 pp.

Lafragua, José María, "Circular sobre el Estatuto y la Ley de Garantías Individuales" del 20 de mayo de 1856 en *Documentos básicos de la Reforma. 1854-1857*, t. I, México, PRI, 1982, pp. 160-165.

*Planes en la Nación Mexicana*, México, El Colegio de México-Senado de la República, 1987, 11 vols.

*Refutación de las Especies Vertidas en los números 21, 22 y 23 del Periódico titulado. El antejo, contra el Proyecto de la Primera Ley Constitucional, que presentó al Congreso La Comisión de Reorganización*, México, Imprenta del Águila dirigida por José Ximeno, Calle de Medinas, núm. 6, 1835.

## **Constituciones y Leyes**

Acuña, Jesús, *Memoria de la Secretaría de Gobernación*, [Facsimilar de la de 1916], México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, 387 pp.

*Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. Régimen constitucional 1824*, México, Miguel Angel Porrúa, 1988 [Facsimilar de la de 1828, Imprenta Galván], 3 tomos.

*Colección de las leyes, decretos, circulares y providencias relativas a la desamortización eclesiástica, á la nacionalización de los bienes de corporaciones, y á la Reforma de la legislación civil que tenía relación con el culto y con la Iglesia*. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1979 [edición facsimilar de la de 1861, Imprenta de J Abadiano], 2 tomos.

*Constitución Política de la Monarquía Española*, Madrid, Editora Internacional de Libros Antiguos, 1985, [facsimilar del original, 1812], 97 pp.

Dublán, Manuel y José María, Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio de Dublán y Chávez, 1878, t. IX.

García Orozco, Antonio (recopilador), *Legislación electoral mexicana, 1812-1977*, México, Editorial de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978, 567 pp.

Tena y Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1979*, México, Editorial Porrúa, 1980, 1051 pp.

## **Periódicos**

*Aguila Mexicana*

*El Anteojo*

*El Demócrata*

*El Hijo del Ahuizote*

*Siglo XIX*

## **Libros y Artículos**

Aboites Aguilar, Luis, “Alcabalas posporfirianas. Modernización tributaria y soberanía estatal”, *Historia Mexicana*, LI: 2, (octubre- diciembre, 2001), pp. 363-393.

Adame Goddard, Jorge, *El pensamiento político y social de los católicos mexicanos, 1867-1914*, México, UNAM, 1981, 273 pp.

Aguilar Plata, Blanca, "El Imparcial: su oficio y su negocio", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XXVIII:109 (julio-septiembre 1982), pp. 78-86.

Aguilar Villanueva, Luis F., "Estado, régimen y sistema político. (Notas para una discusión sobre la crisis del Welfare State), en *Teoría y política de América Latina*, México, CIDE, [s.f], pp.205-219.

Agulhon, Maurice. *Historia vagabunda*, México, Instituto Mora, 1994, 278 pp.

----- *La cercle dans la France bourgeoise: 1810-1848. Étude d'une mutation de sociabilité*, Paris, A. Colin, 1977, 105 pp.

Alamán, Lucas, *Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en 1808 hasta la época presente*, México, Instituto Cultural Helénico-Fondo de Cultura Económica, 1985, [Facsimilar del año de 1852], 5 vols.

Almada, Francisco R. *La Intervención francesa y el Imperio en el Estado de Chihuahua*, Chihuahua, Universidad Autónoma de Chihuahua, 1972, 144 pp.

Almond, Gabriel A., *A Discipline Divided. Schools and Sects in Political Science*, Newbury Park, Sage Publications, 1990, 348 pp.

Almond, Gabriel A. y G. B. Powell, *Política comparada. Una concepción evolutiva*, Buenos Aires, Paidós, 1978, 276 pp.

Altamirano, Ignacio Manuel, *Obras completas II. Obras históricas*, México, Secretaría de Educación Pública, 1986, 353 pp.

Anderson, Rodney D., "Díaz y la crisis laboral de 1906", *Actores políticos y desajustes sociales. Lecturas de Historia mexicana, volumen 3*, México, El Colegio de México, 1992, pp. 185-207.

Annino, Antonio, "El pacto y la norma. Los orígenes de la legalidad oligárquica en México", *Historias*, 1984, Número 5, pp. 3-31.

----- (coordinador), *Historia de las elecciones en Iberoamérica*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1995, 479 pp.

----- "Prácticas criollas y liberalismo en la crisis del espacio urbano colonial", en Enrique Montalvo Ortega (coordinador), *El águila bifronte*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1995, pp. 17-63.

Aranda Vollmer, Rafael, *Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades intermedias y zonas metropolitanas de México*, tesis de Doctorado en América Latina Contemporánea, Madrid, Universidad Complutense, 2003, 428 pp.

Archer, Christon I., "Politization of the Army of New Spain during the War of Independence, 1810-1821", en Jaime O. Rodríguez (ed.), *The Origins of Mexican National Politics 1808-1847*, Wilmington, SR., 1997, pp. 11-37.

----- "Politization of the Army of New Spain during the War of Independence, 1810-1821", en *The origins of mexican national politics, 1808-1847*, edited by Jaime E. Rodríguez O., Wilmington, SR Books, 1984, 127 pp.

----- *El ejército en el México borbónico, 1760-1818*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983, 411 pp.

Arenal Fenochio, Jaime, "Elucidationes, un libro jurídico mexicano del siglo XVIII", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 3, núm. 3, 1979, pp. 521-556.

Arias, Juan de Dios, *Reseña histórica de la formación y operaciones del Ejército del Norte durante la intervención francesa, sitio de Querétaro y noticias oficiales sobre la captura de Maximiliano, su proceso íntegro y su muerte*, México, Imprenta de Nabor Chávez, 867, 725 pp. y fe de erratas.

Arnold, Linda, *Política y justicia. La Suprema Corte mexicana (1824,1855)*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, 206 pp.

----- "La política de la justicia: los vencedores de Ayutla y la Suprema Corte Mexicana", *Historia Mexicana*, XXXIX, octubre-diciembre, 1989, Número 2, México, Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México, pp. 441-473

Aurreocochea, Juan Manuel y Bartra, Armando. *Puros cuentos. La historia de la historieta en México, 1874-1934*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Museo Nacional de Culturas Populares-Grijalbo, 1988, 291 pp.

Baade, Hans W., "Número de abogados y escribanos en la Nueva España, la provincia de Texas y la Luisiana", en *Memoria del III Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, UNAM, 1984, pp.119-128.

Bailey, David C., "El revisionismo y la historiografía reciente de la Revolución mexicana", *Siempre*, suplemento Presencia de México, 4 mayo, 1979, pp. II-VIII.

Ballard Perry, Laurens. *Juárez and Díaz. Machine Politics in Mexico*, DeKalb, Northern Illinois University Press, 1978, 467 pp.

Barragán y Barragán, José, *Introducción al federalismo. La formación de poder en 1824*, México, UNAM, 1978. 372 pp.

Barrientos Grandon, Javier, *La cultura jurídica en la Nueva España*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, 286 pp.

Barrón, Luis F., *Economic Regions, Fueros and Political Integration in Mexico (1821-1824)*, Documento de trabajo. División de Historia (06), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000, 36 p.

Basave Benítez, Agustín, *México mestizo. Análisis del nacionalismo mexicano en torno a la mestizofilia de Andrés Molina Enríquez*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, 167 pp.

Bastian, Jean-Pierre, "El Paradigma de 1798. Sociedades de ideas y Revolución Mexicana", *Historia Mexicana*, XXXVIII: 1 (julio-septiembre, 1988), pp. 79-110.

Bazant, Jan, *Los bienes de la Iglesia en México (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1971, 364 pp.

----- "La desamortización de los bienes corporativos en 1856" *Historia Mexicana*, XVI:2 (octubre-diciembre 1966), pp. 193-212.

----- "Secuestro por infidencia" *Historia Mexicana*, XXXII:4 (abril-junio 1983), pp. 554-576.

----- *Los bienes de la Iglesia en México. Aspectos económicos y sociales de la Revolución liberal*, México, El Colegio de México, 1971, 364 pp.

Benavides Hinojosa, Artemio. *El general Bernardo Reyes. Vida de un liberal porfirista*, Monterrey, Ediciones Castillo, 1998, 399 pp.

Bendix, Reinhard, *Nation Building and Citizenship*, Berkely, University of California Press, 1977, 449 pp.

Benson, Nettie Lee "The Contested Mexican Election of 1812", *Hispanic American Historical Review*, XXVI (August 1946), pp. 336-350.

----- *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1995, 273 pp.

----- *et. al, México y las cortes españolas, 1810-1822. Ocho ensayos*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas- Cámara de Diputados, 1985, 241 pp.

Berlín, Isaiah, *Contra la corriente. Ensayos sobre historia de las ideas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979, 455 pp.

Bertola, Elizabetta, "Las oportunidades del poder: suplencias e interinatos políticos en la práctica del compromiso y del control electoral en el México porfirista (1876-1911)", en

Enrique Montalvo Ortega (coord.), *El águila bifronte. Poder y liberalismo en México*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1995, pp. 177-195.

Berry, Charles R., "Elecciones para diputados mexicanos a Cortes españolas, 1810-1822", en Nettie Lee Benson (coord.), *México y las Cortes Españolas, 1810-1822. Ocho ensayos*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas-Cámara de Diputados, LII Legislatura, 1985, pp.17-65.

Birnbaum, Pierre, *States and Collective Action: The European Experience*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, 232 pp.

Bocanegra, José M., *Memorias para la historia de México independiente*, (edición facsimilar de la de 1892), México, Comisión Nacional para las Celebraciones del 175 Aniversario de la Independencia Nacional y 75 Aniversario de la Revolución Mexicana, INEHRM, México, 1985, 2 vols.

Brading, David A., *Haciendas and Ranchos in the Mexican Bajío: León, 1700-1821*, Cambridge, Cambridge University Press, 1978, 258 pp.

----- "Liberal Patriotism and the Mexican Reform", *Journal of Latin American Studies*, 10, (1988), pp. 27-48.

-----, *Los orígenes del nacionalismo mexicano*, México, SepSetentas, 1973, 223 pp.

-----, *Mineros y comerciantes en el México borbónico (1763-1810)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, 498 pp.

Brandenburg, Frank, *The Making of Modern Mexico*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1964, 373 pp.

Bulnes, Francisco, *El verdadero Díaz y la Revolución*, (edición facsimilar de la de 1920), México, Editorial Contenido, 434 pp.

-----, *The Whole Truth About Mexico. President Wilson's Responsibility*, New York, M. Bulnes Book Company, 1916, 395 pp.

Burke, Peter, *Historia y teoría social*, México, Instituto Mora, 1997, 225 pp.

Bustamante, Carlos Ma. de, *Cuadro histórico de la Revolución mexicana de 1810*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, 8 vols.

Cabrera y Acevedo, Luis, "Orígenes y primeros años de la Suprema Corte de Justicia" en *La Suprema Corte de Justicia. Sus Orígenes y primeros años, 1808-1847*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1986, pp. 17-91.

Camarillo Carvajal, María Teresa, *El sindicato de periodistas. Una utopía mexicana. Agrupaciones de periodistas en la Ciudad de México, 1872-1929*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Bibliográficas, 1988. 238 pp.

Carmagnani, Marcello, "Territorialidad y federalismo en la formación del Estado mexicano" en Inge Berisson, Günter Khale, Hans-Joachim König y Horst Retchman (eds.), *Problemas de la formación del Estado y la Nación hispanoamericana*, Bonn, Inter Naciones, 1984, pp. 290-358.

----- *et. al* (coord.), *Para una historia de América III. Los nudos (2)*, México, El Colegio de México- Fideicomiso Historia de las Américas- Fondo de Cultura Económica, 1999, 516 pp.

----- "EL liberalismo, los impuestos internos y el Estado federal mexicano, 1857-1911", *Historia Mexicana*, XXXVIII:3 (enero-marzo 1989), pp.484-486.

----- *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica, 1994, 439 pp.

Carr, Barry, *El movimiento obrero y la política en México, 1910-1926*, México, Ediciones Era, 1991, 282 pp.

Carr, Edward Hallet, *Estudios sobre la revolución*, Madrid, Alianza Editorial, pp.151-163.

Carrasco, Pedro, "La transformación de la cultura indígena durante la Colonia", *Historia Mexicana*, XXV:2 (octubre-diciembre 1975), pp. 175-203.

Carreño, Alberto María, *Efemérides de la Real y Pontificia Universidad de México según sus libros de claustros*, México, UNAM, 1963, 2 vols.

Carrillo Flores, Antonio, *La constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1981, 324 pp.

Castañeda Batres, Oscar, *Francisco Zarco*, México, Club del Periodista de México, 1961, 437 pp.

Castaño, Luis, *La libertad de pensamiento y de imprenta*, México, UNAM-Coordinación de Humanidades, 1967, 50 pp.

Charlot, Jean, *Los partidos políticos*, Ediciones y Distribuciones Hispánicas, 1987, 246 pp.

Chevalier, Francois, *La formación de los latifundios en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, 510 pp.

Ceballos Ramírez, Manuel, *El catolicismo social: un tercero en discordia. Rerum Novarum, la "cuestión social" y la movilización de los católicos mexicanos, (1891-1911)* México, El Colegio de México, 1991, 447 pp.

Cline, Howard F., *Mexico, From Revolution to Evolution (1940-1960)*, New York, Oxford University, 1962, 375 pp.

Coatsworth, John, *Los orígenes del atraso. Nueve ensayos de historia económica de México en los siglos XVIII y XIX*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1992, 265 pp.

Cockroft, James, *Precursores intelectuales de la Revolución Mexicana (1900-1913)*, México, SEP-Siglo XXI, 1985, 290 pp.

Connolly, Priscilla, *El contratista de don Porfirio. Obras públicas, deuda y desarrollo regional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, El Colegio de Michoacán-Uam-Fondo de Cultura Económica, 423 pp.

Constant, Benjamin, *Political Writings* (Bincamaria Fontana, editora) Cambridge, Cambridge University Press, 1988, 350 pp.

Correa, Eduardo J., *El Partido Católico Nacional y sus directores. Explicación de su fracaso y deslinde de responsabilidades*, México, Fondo de cultura Económica, 1991, 220 pp.

Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1972, 116 pp.

-----, *Historia Moderna de México, El Porfiriato. Vida política interior*, primera parte, México, Editorial Hermes, 859 pp.

-----, *Historia Moderna de México. El Profiriato. Vida política interior. Segunda parte*, México, Editorial Hermes, 1993, 1086 pp.

-----, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Editorial Hermes, 1957, 199 pp. + índice.

-----, *Llamadas*, México, El Colegio de México, 1980, 242 pp.

Costeloe, Michel P., *La primera república federal de México (1824-1835). Un estudio de los partidos políticos en el México independiente*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, 492 pp.

----- *La República central de México. "Hombres de bien" en la época de Santa Anna*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, 407 pp.



Cordourier del Real, Carlos Román, *Jefaturas políticas en Oaxaca, 1876-1888*, tesis profesional para optar por el grado de Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000, 100 pp.

Crozier, Michel, *Le Phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963, 382 pp.

Cumberland, Charles Curtis, *Mexican Revolution. Genesis under Madero*, Austin, University of Texas Press, 298 pp.

Cuniff, Roger I., “Reforma electoral en el municipio, 1810-1822” en Nettie Lee Benson (coord.), *México y las cortes españolas. 1810-1822. Ocho Ensayos*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas-Cámara de Diputados, LII Legislatura, México, 1985, pp. 67-96.

Dabbs, John A. “The Indian Policy of the Second Empire”, en Thomas E. Cotner y Carlos E. Castañeda (Compiladores) *Essays in Mexican History*, Austin, Texas University Press, 1958, 309 pp.

De Gortari, Hira, “El territorio y las identidades en la construcción de la nación” en Alicia Hernández Chávez y Manuel Miño Grijalva (coords.), *Cincuenta años de historia en México*, vol. II, México, El Colegio de México, 1991, pp. 199-220.

De la Torre Villar, Ernesto, “La génesis del poder judicial en el México Independiente” *Historia Mexicana*, XXXV: 1(julio-septiembre, 1985), pp. 131-172.

Deutsch, Karl, *Los nervios del gobierno. Modelos de comunicación y control políticos*, Buenos Aires, Paidós, 1971, 274 pp.

Depalo, William A., *The Mexican National Army, 1822-1852*, College Station, Texas, A&M University Press, 1977, 268 pp.

Díaz Díaz, Fernando, *Caudillos y caciques*, México, El Colegio de México, 1972, 354 pp.

Díaz y Díaz, Martín, “Rabasa y Molina Enríquez: un diálogo autoritario en el origen de la Constitución”, *Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, Número 13, 1989, pp. 233-287.

Dussel, Enrique, “La iglesia en el proceso de la organización nacional y de los Estados en América Latina”, en Álvaro Matute *et. al.*, (coord.), *Estado, Iglesia y sociedad en México. Siglo XIX*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1995, pp. 63-80.

Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979, 459 pp.; S. Giovanni, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976, 370 pp.

Easton, Davi, *A System Analysis of Political Life*, New York, John Wiley and Sons, 1965, 507 pp.

*El ejército mexicano. Historia desde los orígenes hasta nuestros días*, México, Secretaría de la Defensa Nacional, 647 pp.

Fábila, Manuel (Compilador), *Cinco siglos de legislación agraria (1493-1940)*, México Centro de Estudios Históricos del Agrarismo, Secretaría de la Reforma Agraria, 1981, 2 vols.

Falcón, Romana, "Poderes y razones de las jefaturas políticas. Coahuila en el primer siglo de vida independiente" en Alicia Hernández Chávez y Manuel Miñó Grijalva (coordinadores), *Cincuenta años de historia en México*, México, El Colegio de México, 1991, 2 vols.

Fenochio, Jaime del Arenal, "Los abogados en México y una polémica centuria, (1784-1847)" *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Número 4, 1980, pp. 521-556.

----- "La protección del indio en el Segundo Imperio Mexicano: la Junta Protectora de las Clases Menesterosas", *Ars Iuris*, 6, pp. 1-35.

Ferrer Muñoz, Manuel, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, 310 pp.

Filangieri, Cayetano, *La ciencia de la legislación*, Traducción de Arturo Velásquez Mejía, México, Comité de Biblioteca e Informática del Congreso de la Unión-Instituto de Estudios Legislativos del Congreso del Estado de México, [s.f.] 2 vols.

Florescano, Enrique, *El nuevo pasado mexicano*, México, Cal y Arena, 1992, 229 pp. + índice.

Fowler, Will, "El pensamiento político de los moderados, 1838-1850: el proyecto de Mariano Otero" en Brian Connaughton *et. al.* (Coord.), *Construcción de la legitimidad política en México*, México, El Colegio de Michoacán-UAM-UNAM- El Colegio de México, 1999, pp. 275-300.

Fraser, Donald J. "La política de desamortización en las comunidades indígenas, 1856-1872", *Historia Mexicana*, XXI:4 ( abril-junio 1972), pp. 623-624.

García Cantú, Gastón, "Zarco", en *Idea de México*, t. III, Ensayo 1, México, Conaculta-Fondo de Cultura Económica, 1991, pp. 115-145.

García y Álvarez, Juan Pablo, "La Constitución de Cádiz como inspiradora del posterior derecho constitucional", en José Luis Soberanes Fernández (Coordinador), *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano (1980)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie C: Estudios Históricos, Número 10, UNAM, 1981, pp. 417-433.

Gaxiola, Jorge F., "Los tres proyectos de Constitución de 1842" en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Historia constitucional*, t. III, México, LII Legislatura-Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, pp. 65-114.

Gerhard, Peter, "Congregaciones de indios en la Nueva España antes de 1570", *Historia Mexicana*, XXV:3 (enero-marzo 1977), pp. 347-395.

Gómez Quiñones, Juan, *Porfirio Díaz, los intelectuales y la Revolución*, México, Ediciones El Caballito, 1981, 231 pp.

González, Luis, *Once ensayos de tema insurgente*, México, El Colegio de Michoacán-Gobierno del Estado de Michoacán, 1985, 140 pp.

----- (prólogo, selección y notas), *Galería de la Reforma. Una remembranza y 45 testimonios de Juárez y su México*, México, Secretaría de Educación Pública-Cien de México, 1986, 240 pp.

----- "La ronda de las generaciones. Los protagonistas de la Reforma y la Revolución mexicana", en *Todo es Historia*, México, Cal y Arena, 1989, pp. 127-210.

----- *El indio en la era liberal. Obras completas V*, México, Clío- El Colegio Nacional, 1997, 500 pp.

González Avelar, Miguel, *México en el umbral de la Reforma*, México, Federación Editorial Mexicana, 1971, 157 pp.

González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1965, 261 pp

González Compeán, Miguel *et. al.* (coordinadores), *El partido de la Revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, 814 pp.

González Navarro, Moisés, "Falacias, calumnias y el descubrimiento del Mediterráneo", *Historia Mexicana*, XXXVI:2 (octubre-diciembre, 1986), pp. 363-367.

-----, *Historia Moderna de México. El Porfiriato. La vida social*, México, Editorial Hermes, 1957, 1011 pp.

-----, "Las huelgas textiles en el Porfiriato" en *Actores políticos y desajustes sociales. Lecturas de Historia mexicana, volumen 3*, México, El Colegio de México, 1992, pp. 169-184.

-----, "Las tierras ociosas", *Historia Mexicana*, XXXI:4 (abril-junio 1977), pp 503-539.

-----, "Tenencia de la tierra y población agrícola (1877-1960), *Historia Mexicana*, XIX:1 (julio-septiembre 1969), pp. 62-86

González Oropeza, Manuel. " El espíritu federal de la nación mexicana" en *Foro Nacional. Hacia un auténtico federalismo. Memoria*, México, Tlacuilli Comunicación, 1995, pp. 38-40.

-----*La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 1987, 270 pp. + índice.

González Roa, Francisco, *El problema ferrocarrilero y la Compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México*, México, Carranza e hijos impresores, 1915, 324 pp.

Guedea, Virginia, "Las sociedades secretas durante el movimiento de independencia" en Jaime E. Rodríguez O. (editor), *The Independence of Mexico and the Creation of a New Nation*, Los Angeles, UCLA, 1989, pp. 45-62.

Guerra, Francois-Xavier, *Modernidad e independencias. Ensayo sobre las revoluciones hispánicas*, México, FCE, 1993, 401 pp.

----- *México: del antiguo régimen a la Revolución mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, 2 vols.

Haber, Stephen H., *Industria y subdesarrollo. La industrialización de México, 1890-1940*, México, Alianza Editorial, 1992, 278 pp.

Hale, Charles A., *El liberalismo mexicano en la época de Mora, 1821-1853*, México, Siglo XXI, 1972, 347 pp.

----- "The Civil Law Tradition and Constitutionalism in Twentieth-Century Mexico: The Legacy of Emilio Rabasa", en *Law and History Review*, Summer 2000, Vol. 18, No. 2, pp. 257-279.

Hall, P. A., *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford, Oxford University Press, 1986.

Hansen, Roger D., *The Politics of Mexican Development*, Baltimore, John Hopkins Press, 1971, 267 pp.

Hamilton, A., J. Madison y J. Jay, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, 430 pp.

Hernández Chávez, Alicia, *La tradición republicana del buen gobierno*, México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica, 1993, 244 pp.

----- "La Guardia Nacional y movilización política de los pueblos" en Jaime E. Rodríguez O., (ed.), *Patterns of contention in Mexico History*, Nilmington, SR Books, 1992, 393 pp.

----- “Origen y ocaso del ejército porfiriano”, *Historia Mexicana*, XXXIX:1 (julio-septiembre 1989), pp. 257-295.

Hernández Rodríguez, Rosaura, *Ignacio Comonfort. Trayectoria política. Documentos*, México, Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, 1967, 296 pp. + índice.

Herrera y Lasso, Manuel, “Centralismo y federalismo 1814-1843”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Historia constitucional*, t. III, México, LII Legislatura-Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 1985, pp. 11-114.

Hughes, Charles Evans, *La Suprema Corte de los Estados Unidos*, México, FCE, 1971, 287 pp.

Ibarra Bellon, Araceli, *El comercio y el poder en México. 1821-1841. La lucha por las fuentes financieras entre el Estado central y las regiones*. México, FCE-Universidad de Guadalajara, 1998, 622 pp.

Iturribarria, Jorge Fernando, “La política de conciliación del general Díaz y el arzobispo Gillow”, *Historia Mexicana*, XIV:1 (julio-septiembre 1964), pp. 81-101.

Jiménez Codinach, Guadalupe, “*Confédération Napoléonienne*. El desempeño de los conspiradores militares y las sociedades secretas en la Independencia de México”, *Historia Mexicana*, XXXVIII: 1 (julio-septiembre 1998), pp. 43-68.

Kaplan, Morton, *El futuro de la Ciencia Política*, Madrid, Tecnos, 1971, 253 pp

Keratry, Émile de, *La contraguerrilla francesa en México. 1864*, México, Sep/80, 1981, 176 pp.

Khale, Günther, *El ejército y la formación del estado en los comienzos de la independencia de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1969, 276 pp.

Kouri, Emilio H., "Interpreting the Expropriation of Indian Pueblo lands in Porfirian Mexico: The Unexamined Legacies of Andrés Molina Enríquez", *Hispanic American Historical Review*, 82:I (February 2002), pp. 69-117.

Knapp, Frank A., “Parliamentary *Government* and the Mexican Constitution of 1857: a forgotten phase of Mexican Political History”, *Hispanic American Historical Review*, XXXIII: 1 (February 1973), pp. 65-87.

Knight, Alan, “El liberalismo mexicano desde la Reforma hasta la Revolución (una interpretación)”, *Historia Mexicana*, XXXV:1 (julio-septiembre 1985), pp. 59-91.

-----, "Intellectuals in the Mexican Revolution" en Roderic A. Camp *et. al.*, *Los Intelectuales y el poder en México*, El Colegio de México-Ucla Latin American Center Publications, 1991, pp. 141-171.

Knowlton, Robert J., "La individualización de la propiedad corporativa civil en el siglo XIX. Notas sobre Jalisco", *Historia Mexicana*, XXVIII:1 (julio-septiembre 1978), pp.24-61.

Konrad, Herman W., "Urban Influences in the Formation of Colonial Mexican Agriculture" en *La Ciudad y el campo en la historia de México, Memoria de la VII Reunión de Historiadores Mexicanos y Norteamericanos*, t. II, México, UNAM, pp. 523-536.

Krauze, Enrique, *Siglo de caudillos. Biografía política de México (1810-1910)*, México, Tusquets Editores, 1994, 349 pp.

León, Samuel e Ignacio Marván, *Historia de la clase obrera en la historia de México. En el Cardenismo (1934-1940)*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales-Siglo XXI, 1985, 313 pp.

Lajous, Alejandra, *Los orígenes del partido único en México*, México, UNAM, 1979, 268 pp.

Lara Pardo, Luis, "El auge de El Imparcial", *Excélsior*, 6 de julio de 1951.

Lasswell, Harold D., *Politics. Who Gets What, When and How?*, New York, Peter Smith, 1950, 264 pp.

León, Samuel e Ignacio Marván, *Historia de la clase obrera en la historia de México. En el Cardenismo (1934-1940)*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales-Siglo XXI, 1985, 313 pp.

Lipset, Seymour Martin y S. Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments*, New York, Free Press, 1967, 317 pp.

Lira, Andrés, *Comunidades indígenas frente a la ciudad de México. Tenochtitlán y Tlatelolco, sus pueblos y barrios, 1812-1919*, México, El Colegio de México-El Colegio de Michoacán, 1983, 462 pp.

----- "Idea y realidad de la formación constitucional del municipio", en Brigitte Boheme de Someiras (Coord.), *El municipio en México*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 1987, pp. 51-66.

López Portillo y Rojas, José, *Elevación y caída de Porfirio Díaz*, México, Editorial Porrúa, 1975, 502 pp. + índice.

*Los mexicanos de los noventa*. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, 1996, 207 pp.

*Los presidentes de México ante la nación, informes, manifiestos y documentos de 1821 a 1966*, México, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión, 1966, t. I.

Mannet, Brian R., *Politics and Trade in Southern Mexico, 1750-1821*, Cambridge, Cambridge University Press, 1971, 214 pp.

Manjarrez, Froylán C., *La jornada institucional*, México, PRI, 1987, 2 vols.

March, James G. y Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989, 227 pp.

----- y Johan P. Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, 78:3 (September 1984), pp. 738-749.

Matute, Álvaro *et. al.* (Coordinadores), *Estado, iglesia y sociedad en México. Siglo XIX*, México, UNAM-Miguel Angel Porrúa, 430 pp.

McCloskey, Robert G., *The American Supreme Court*, Chicago, The University of Chicago Press, 1994, 267 pp.

McGowan, Gerlad L., *Prensa y poder, 1854-1857*, México, el Colegio de México, 1978, 376 pp.

Mecham, J. Lloyd, "The Origins of Federalism in Mexico", *Hispanic American Historical Review*, Duke University, XVIII: 2 (May 1938), pp. 164-182.

----- "El jefe político en México", *Secuencia*, 4 (enero- abril, 1986); este artículo fue originalmente publicado en *The Southern Social Sciences Quaterly*, Austin, University of Texas, XIII,4 (March 1933).

Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, 362 pp.

-----, *Prensa y Estado en México*, México, CIDE, 2000, Documento de Trabajo de la División de Estudios Políticos, núm. 115, 49 pp.

-----, *La división de poderes vertical: el federalismo*, México, CIDE, División de Estudios Políticos, Documento de Trabajo No. 70, 1997, 31 pp.

Mendoza Vallejo, Guillermo y Luis Garfias Magaña, "El ejército mexicano de 1860 a 1913" en *El ejército mexicano*, México, Secretaría de la Defensa Nacional, 1979, pp.300-321.

Meyer, Jean, *Problemas campesinos y revueltas agrarias (1821-1910)*, México, 1973, Setententas, 235 pp.

-----, "Haciendas y ranchos, peones y campesinos en el Porfiriato. Algunas falacias estadísticas", en *Historia Mexicana*, XXXV:3, (enero-marzo 1986), pp. 477-509.

-----, *Historia de la Revolución mexicana, 1924-1928. Estado y sociedad con Calles*, México, El Colegio de México, 1977, 371 pp.

-----, *Esperando a Lozada*, México, El Colegio de Michoacán, 1984, 268 pp.

-----, "La diarquía (1924-1928)" en María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coordinadores), *Gobernar sin mayoría, México 1867-1997*, México, Cide-Taurus, 2002, pp. 195-234.

----- *Yo, el francés*, México, Tusquets, 2000, 467 pp.

Meyer, Lorenzo y Rafael Segovia, *Historia de la Revolución Mexicana, 1928-1934. Los inicios de la institucionalización. La política del Maximato*, México, El Colegio de México, 1978, 314 pp.

Mier, Servando Teresa de, "Paisanos míos" en *Memoria político-instructiva, enviada desde Filadelfia en agosto de 1821 a los gefes independientes del Anáhuac, llamada por los españoles Nueva-España*, [Edición facsimilar de la de Filadelfia, impresa por Juan F. Huertel, 1821, Monterrey, R. Ayuntamiento de Monterrey, N.L., 1974, 126 pp. y anexos.

Miquel i Verges, José Ma., *La independencia mexicana y la prensa insurgente*, México, INEHRM, 1985, (facsimilar de la edición de El Colegio de México de 1941), 330 pp.

Miranda, Francisco, "Problemática de una historia eclesiástica", *Historia Mexicana*, XXI:82, (octubre-diciembre 1971), pp. 269-284.

----- "La propiedad comunal de la tierra y la cohesión social de los pueblos indígenas", *Cuadernos Americanos*, XXV:6 (noviembre-diciembre 1966),

Molina Enríquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, México, Era, 1978, 523 pp.

----- *La revolución agraria de México, 1910-1920*, México, UNAM-Miguel Angel Porrúa, [edición facsimilar de la de 1932], 1986, 5 vols.

Montalvo Ortega, Enrique, (Coord.), *El águila bifronte. Poder y liberalismo en México*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1995, 277 pp.

Mora, José Ma. L., *Obras completas. Política*, México, Instituto Mora-Secretaría de Educación Pública, 1986, 2 vols.

Moreno de los Arcos, Roberto, "Censura literaria en el siglo XVIII" en Roderic Ai Camp et. al. (editores), *Los intelectuales y el poder en México, Memoria de la 6ª conferencia de historiadores*, México, El Colegio de México-University of California, Los Ángeles, 1991, pp. 653-663.



----- “Un eclesiástico criollo frente al Estado Borbón” en Ramón Aureliano *et. al* (Coord.), *Índice de las Gacetas de la Literatura de México de José Antonio Alzate y Ramírez*, México, Instituto de Investigaciones José Ma. Luis Mora, 1996, pp.13-35.

Noriega, Alfonso, *El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1972, 2 vols.

North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 152 pp.

-----"Economic Performace Through Time" en *The American Economic Review*, 84:3 (June 1994) pp. 359-368.

Noriega Elío, Cecilia, “Los grupos parlamentarios en los congresos mexicanos”, en Beatriz Rojas (coord.), *El poder y el dinero. Grupos y regiones mexicanos en el siglo XIX*, México, Instituto Mora, 1994, pp. 120-158.

Oñate, Santiago, “El Acta de Reformas de 1947”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Historia constitucional*, t. III, México, LII Legislatura-Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, pp. 117-150.

Orozco, Wistano Luis, *Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos*, México, ediciones El Caballito, 1975 [facsimilar de la de 1895], 1154 pp. + índice.

Ortíz Escamilla, Juan, *Guerra y gobierno. Los pueblos y la independencia de México*, México, Instituto Mora-El Colegio de México- Universidad Internacional de Andalucía-Universidad de Sevilla, 1997, 256 pp.

Ortiz Monasterio, José, “ *Patria*”, *tu ronca voz me repetía... Biografía de Vicente Riva Palacio y Guerrero*, México, UNAM-Instituto Mora, 1999, 301 pp.

Ots Capdequí, J. M., *El estado español en las Indias*, México, Fondo de Cultura Económica, 1941, 200 pp.

Padgett, Vincent L., *The Mexican Political System*, Boston, Houghton Mifflin, 1976, 332 pp.

Palavicini, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917* [Edición facsimilar s.f.], México, Gobierno del Estado de Querétaro-Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana, 1987, 2 vols.

Pani, Erika, *Para mexicanizar el Segundo Imperio. El imaginario político de los imperialistas*, México, El Colegio de México-Intituto Mora, 444 pp.

----- “¿Verdaderas figuras de Cooper o pobres inditos infelices. La política indigenista de Maximiliano”, *Historia Mexicana*, XLVII:3 (enero-marzo, 1988), pp.571-604.

Pastor, Rodolfo. *Campesinos y reformas: La Mixteca, 1700-1856*, México, El Colegio de México, 589 pp.

Pérez Herrero, Pedro, “Regional Conformations in Mexico, 1700-1850: Models and Hypothesis” en Eric Van Young (ed.), *Mexico's Regions. Comparative History and Development*, San Diego, University of California San Diego, 1992, pp.117-144.

Pérez Marchand, Monelisa L., *Dos etapas ideológicas del siglo XVIII en México a través de los papeles de la Inquisición*, México, El Colegio de México, 1945, 237 pp.

Plamenatz, John, *Man and Society. A critical examination of some important social and political theories from Machiavelli to Marx*, v. I, London, Longman Group Limited, 455 pp.

Portilla, Anselmo de la, *México en 1856 y 1857. Gobierno del General Comonfort*, [Edición facsimilar de la de Nueva York, 1858], México, INERM, 1987, 396 pp.

Powell, T. G. *El liberalismo y el campesinado en el centro de México (1850-1876)*, México, SepSetentas, 1974, 191 pp.

Pruneda, Pedro, *Historia de Méjico, desde 1861 a 1867*. [Edición facsimilar de la española de 1867], México, Fundación Miguel Alemán-Fundación UNAM-Instituto Cultural Helénico-Fondo de Cultura Económica, 1996, 462 pp., mapa e índice onomástico.

Rae, Douglas W. y Michael Taylor, *The Analysis of Political Cleavages*, New Haven, Yale University Press, 1970, 152 pp.

Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, México, Porrúa, 1968, 246 pp.

----- *El artículo 14 y el juicio constitucional*, México, Porrúa, 1993, 353 pp.

----- *La evolución histórica de México*, [Edición facsimilar de la de 1920], México, Coordinación de Humanidades, UNAM-Miguel Angel Porrúa, 1986, 351 pp.

Rees Jones, Ricardo, “Introducción” a *Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de Nueva España*, 1786, México UNAM, 1984, pp. XI-LXXXIX.

Razo Zaragoza y Cortés, José L., *Crónica de la Real y Literaria Universidad de Guadalajara y sus primitivas constituciones*, México, Universidad de Guadalajara-Instituto Jalisciense de Antropología e Historia, 1980, 200 pp.

*Reminiscencias del Ilmo. Y Rmo. Sr. Dr. D. Eulogio Gillow y Zavalza, Arzobispo de Antequera (Oaxaca)*, Los Angeles Cal., Imprenta y Linotipia de El Herald de México, 1920.

Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, 3 vols.

Reyes Nevares, Salvador, “Las Cortes de Cádiz y las ideas políticas en México”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones. Historia constitucional*, t. I, México, LII Legislatura-Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, 263-316 p.

Reyna, María del Carmen, *La prensa censurada durante el siglo XIX*, México, Sepstetentas, 1976, 184 pp.

Ricci, David, *The Tragedy of Political Science*, New Haven, Yale University Press, 1984, 335 pp.

Rodríguez O., Jaime E., *La independencia de la América española*, México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica, 1996, 308 pp.

----- “The Constitution of 1824 and the formation of the Mexican State”, *The origins of mexican national politics, 1808-1847*, Jaime E. Rodríguez O., (editor), Wilmington, SR Books, 1997, 127 pp.

----- *Patterns of Contention in Mexican History*, Wilmington, SR Books, 1992, 393 pp.

Rojas Rojas, Romeo, “Periódicos electoreros del porfiriato”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, XXVIII:109 (julio-septiembre 1982), pp. 19-29.

Rojas Avendaño, Mario, “El periodismo” en *México 50 años de revolución*, tomo IV. La cultura, México, Fondo de Cultura Económica, 1962, pp. 610-621.

Rojas, Beatriz (coord.), *El poder y el dinero. Grupos y regiones mexicanos en el siglo XIX*, México, Instituto Mora, 1994, 398 pp.

----- (coord. y prólogo), *La mecánica política. Para una relectura del siglo XIX. Correspondencia política*, México, Instituto Mora, (en prensa).

Rojas, Rafael, “Una maldición silenciada. El panfleto político en el México Independiente”, *Historia Mexicana*, XL VIII: 1 (julio-septiembre), 1997, pp. 35-67.

Rothstein, Bo, “Political Institutions: An Overview” en Robert E. Goodin y Hans Dieter Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press, pp. 133-165.

Ruiz, Eduardo, *Historia de la Intervención en Michoacán*, Morelia, Balsal Editores, 1969, 744 pp.

Ruiz Castañeda, María del Carmen, *El Periodismo en México. 450 años de historia*, México, UNAM-Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, 1980, 396 pp.

Ruiz Massieu. Armando y Efraín Flores Maldonado, *Gabinetes presidenciales*, México, Costa-Amic, 1998, 230 pp.

Sáenz Pueyo, Carmen, *Justo Sierra. Antecedentes del partido único en México*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2001, 321 pp.

Santoni, Pedro, "A Fear of the People. The Civic Militia of Mexico in 1845", *Hispanic American Historical Review*, 68:2 (May 1988), pp. 269-288.

Santos, Gonzalo N., *Memorias. Una vida azarosa, novelesca y tormentosa*, México, Grijalbo, 975 pp.

Sarrailh, Jean. *La España ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII*, México, 1957, 785 pp.

Scharpf, F. W., "Decision rules, decision styles and policy choices", *Journal of Theoretical Politics*, 1989:2, pp. 146-176.

Schattschneider, E., *Régimen de partidos*, Madrid, Editorial Tecnos, 1964, 260 pp.

Scott, Robert C., *Mexican Government in Transition*, Urbana, University of Illinois Press, 1959, 333 pp.

Segovia, Rafael, *Tres salvaciones del siglo XVIII español*, Jalapa, Universidad Veracruzana, 1960, 1662 pp.

----- *Lapidaria política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, 572 pp.

Shafer, Robert Jones, *Mexican Business Organizations. History and Analysis*, Syracuse, Syracuse University Press, 1973, 397 pp.

Sierra, Justo, *Evolución política del pueblo mexicano*, México, UNAM, 194, 426 pp.

----- *Juárez, su obra y su tiempo*, México, Editorial Porrúa, 1970, 590 pp.

Silva Herzog, Jesús, *Breve historia de la Revolución mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1960, 2 vols.

Sims, Harold D., *La expulsión de los españoles de México (1821-1828)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, 300 pp.

Smith, Peter H., *Los laberintos del poder. El reclutamiento de las elites políticas en México, 1900-1971*, El Colegio de México, 1981, 414 pp.

Sola, Angels, "Escoceses, yorkinos y carbonarios. La obra de O. De Atellis, marqués de Santangelo, Claudio Linati y Florencio Galli en México en 1826" *Historias*, 13 (abril-junio 1986), pp. 64-94.

Sordo Cedeño, Reynaldo, *El Congreso en la primera república centralista*, México, El Colegio de México-ITAM, 1993, 472 pp.

----- “El Congreso y la guerra con Estados Unidos de América, 1846-1848” en Josefina Zoraida Vázquez (Coordinadora), *México al tiempo de su guerra con Estados Unidos (1846-1848)*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México-Secretaría de Relaciones Exteriores, 1997, pp. 47-103.

----- “El Congreso y la formación del estado-nación en México, 1821-1855”, en Josefina Zoraida Vázquez (coord.), *La fundación del Estado mexicano*, México, Nueva Imagen, pp. 135-178.

Steinmo, Sven y Kathleen Thelen “Historical institutionalism in comparative politics” en Steinmo, Thelen y Longstreth (eds.) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in a Comparative Perspective*, New York, Cambridge University Press, 1992, pp. 1-32.

Stokes, William S., “Violence as Power Factor in Latina American Politics”, *Western Political Quarterly* (September, 1952), pp. 445-469.

Tamayo, Jorge L. (selección y notas), *Benito Juárez. Documentos, discursos y correspondencia*, México, Editorial Libros de México, 1972, 15 vols.

Tanck Estrada, Dorothy, *La educación ilustrada (1786-1836)*, México, El Colegio de México, 1977, 280 pp.

----- “La enseñanza de la lectura y la escritura en la Nueva España 1700-1821” en *Historia de la lectura en México*, México, El Colegio de México-Ediciones de El Ermitaño, 1988, pp. 49-93.

Tannenbaum, Frank, "La lucha por la paz y por el pan" en *Problemas agrícolas e industriales de México*, III:4 (octubre-diciembre 1951).

----- *Mexico: The Struggle for Peace and Bread*, New York, Knopf, 1950, 293 pp.

Tena y Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1963, 517 pp.

Toamsek, Robert D. (ed.), *Latin American Politics. 24 Studies of the Contemporary Scene*, New York, Anchos Books, Doubleday & Company, 1966, 585 pp.

Thomson, Guy P. C., “Popular Aspects of Liberalism in Mexico, 1848-1888”, *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 10, No. 3, 1991, pp. 265-298.

----- “Los indios y el servicio militar en el México Decimonónico. ¿Leva o ciudadanía?”, en Antonio O. Escobar (ed.), *Indio, Nación y comunidad en el México del siglo XIX*, CIESAS, México, 1993, pp. 207- 251.

Tornel y Mendívil, José María, *Breve reseña histórica de los acontecimientos más notables de la nación mexicana*, México, Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana, 1985, [Facsimilar de la de 1852], 424 pp.

Tutino, John, "Urban Power and Agrarian Society: Mexico City and it's Hinterland During the Colonial Era" en *La Ciudad y el campo en la historia de México*, Memoria de la VII Reunión de Historiadores Mexicanos y Norteamericanos, t. II, México, UNAM, 1992, pp. 507-522.

Ulloa, Berta, *Historia de la Revolución mexicana, 1914-1917. La Constitución de 1917*, México, El Colegio de México, 1983, 569 pp.

Van Young, Eric, *Hacienda and Market in Eighteen-Century Mexico. The Rural Economy of Guadalajara Region, 1675-1820*, Berkeley, University of California Press, 1981, 388 pp.

Varela Ortega, José y Luis Medina, *Elecciones, alternancia y democracia, España- México, una reflexión comparativa*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000, 303 pp.

Vázquez, Josefina Zoraida, "El ejército. Un dilema del gobierno mexicano (1841-1864)" en Inge Buisson *et. al.* (Editores), *Problemas de la formación del Estado y la Nación en Hispanoamérica*, Wien, Böhlau verlag Köln, 1984, pp. 319-338.

Velasco Márquez, Jesús, *La guerra del 47 y la opinión pública (1845-1848)*, México, SepSetentas, 1975, 165 pp.

Velázquez, María del Carmen, *El estado de Guerra en Nueva España*, México, El Colegio de México, 1950, 275 pp.

----- *Tres estudios sobre las Provincias Internas de Nueva España*, Jornadas 87, México, El Colegio de México, 1979, 170 pp.

Vernon, Raymond, *The Dilemma of Mexico 's Development. The Roles of the Private and Public Sectors*, Cambridge, Harvard University, 1963, 226 pp.

Vos, Jan de, "Una legislación de graves consecuencias. El acaparamiento de tierras baldías en México, con el pretexto de la colonización, 1821-1910", *Historia Mexicana*, XXXIV:1 (julio-septiembre 1984), pp. 76-111.

Weber, Max, *Economía y sociedad, tomo II*, México, Fondo de Cultura Económica, 1969, 2 vols.

Weckmann, Luis, *La herencia medieval de México*, México, El Colegio de México, 1984, 2 vols.

Weeks, Charles A., *El mito de Juárez en México*, México, Editorial Jus, 1977, 231 pp.

Womack, John, *Zapata y la Revolución Mexicana*, México, Siglo XXI, 1972, 443 pp.

Zamacois, Niceto de. *Historia de Méjico*, México- Barcelona, 1877-1882, 18 vols.

Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente [1856-1857]*, estudio preliminar, Catalina Sierra Casasús, México, El Colegio de México, 1979, 1009 pp.

Zavala, Lorenzo de, *Ensayo histórico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*, México, Instituto Cultural Helénico-FCE, 1985 (edición facsimilar de la de 1845), 2 vols.







## Apéndice I

	Órdenes directas al gobierno	Presencia del titular ejecutivo	Citación a ministros	Comparecencia de ministros	Peticiones de particulares	Formación de comisiones o subcomisiones	Disposiciones sobre reglamento y gob. Interior
Junta Provisional 22 Sept 1821- 25 Feb 1822	134	62	3	2	295	24	4
<b>Subtotales</b>	134	62	3	2	295	24	4
Sesiones ordinarias del Congreso Constituyente							
24 Feb - 31 Mayo 1822	64	29	6	3	277	7	3
1 Jun - 16 Agosto 1822	20	18	1	0	193	91	0
17 Agosto - 13 Sept 1822	5	6	8	5	182	2	0
<b>Subtotales</b>	89	53	15	8	652	100	3
Sesiones extraordinarias Congreso Constituyente							
27 Agosto - 11 Sept 1822	5	0	4	1	2	1	0
<b>Subtotales</b>	5	0	4	1	2	1	0
J. Nac. Instituyente del Imperio mexicano							
2 Nov - 6 Marzo 1823	4	2	1	4	136	12	4
<b>Subtotales</b>	4	2	1	4	136	12	4
Sesiones ordinarias del Congreso Constituyente							
7 Marzo - 13 Mayo 1823	0	0	1	1	79	1	2

**Apéndice I**

<b>Subtotales</b>	0	0	1	1	79	1	2
Sesiones ordinarias del Congreso Constituyente							
1 30 Abril 1824	0	0	0	0	62	1	0
1 - 31 Mayo 1824	2	1	0	0	50	1	0
1 Junio - 23 Julio 1824	0	0	0	0	48	2	0
<b>Subtotales</b>	2	1	0	0	160	4	0
<b>Total</b>	<b>234</b>	<b>118</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>1,324</b>	<b>142</b>	<b>13</b>

## APÉNDICE II

Entre junio y agosto de 1828 se llevaron a cabo las campañas políticas de Manuel Gómez Pedraza y Vicente Guerrero. Gran parte de la actividad política del momento estuvo centrada en los periódicos de ambos bandos. Los yorkinos se valieron de su incipiente pero eficaz maquinaria electoral que habían formado a través de la multiplicación de las logias de este rito. Gómez Pedraza, que no abandonó el ministerio de Guerra para figurar como candidato, utilizó con diversa fortuna a los comandantes militares que de él dependían como agentes electorales. A la par de presidente y vicepresidente de la República, se elegía también toda la Cámara de Diputados y parte del Senado. Como ya se vio, el sistema de elección para el ejecutivo y legislativo eran diferentes: por legislaturas para el primer caso; por elección indirecta en tres grados para el segundo. Por ser más complicado el proceso electoral para integrar la representación al Congreso, los resultados eran posteriores a los de presidente y vicepresidente de la República. De esta suerte empezaron a conocerse extraoficialmente primero los resultados de la elección para la presidencia de la República; la del Congreso estaría terminada a lo largo de la primera semana de octubre. En estas circunstancias es cuando el partido de Gómez Pedraza publica el cuadro que aquí se incluye y que apareció en el periódico *Aguila Mexicana* del 13 de octubre de 1828. (Este cuadro se reproduce aquí tal y como apareció en el libro de Michael P. Costeloe, *La primera República federal de México (1824-1835)*, México, FCE, 1975, p. 182).

Según el cuadro de *Aguila Mexicana*, Gómez Pedraza había ganado, no sólo por el número de legislaturas que votaron por él, sino también si se consideraba la población (base demográfica) que representaban los diputados que le habían apoyado. Costeloe tomó para su estudio al pie de la letra el cuadro, sin advertir que era una estratagema del partido de Gómez Pedraza por afirmar un triunfo que se podía evaporar dado el clima político que se vivía.

**Cuadro I**

Estados	Población aprox.	Diputados x Pedraza	Diputados x Guerrero	Población x Pedraza	Población x Guerrero	Voto x Pedraza	Voto x Guerrero
Chiapas	129,998	7	5	82,720	42,272	1	0
Chihuahua	129,998	0	11	0	129,989	0	1
Coahuila	65,000	0	10	0	65,000	0	1
Guanajuato	500,000	11	0	500,004	0	1	0
Jalisco	649,992	21	7	487,494	162,498	1	0
México	200,003	10	11	571,430	628,573	0	1
Michoacán	339,998	7	8	198,338	226,672	1	1
Nuevo León	65,000	10	0	65,000	0	1	0
Oaxaca	600,000	13	2	520,000	80,000	1	0
Puebla	600,002	9	4	415,364	184,616	1	0
Querétaro	200,004	10	2	166,670	33,334	1	0
Son./Sin.	187,000	0	11	0	187,000	0	1
S. L. P.	179,998	4	9	55,384	124,614	0	1
Tabasco	77,000	11	11	77,000	77,000	1	1
Tamaulipas	64,998	4	9	28,888	65,000	0	1
Veracruz	239,992	11	3	188,573	51,429	1	0
Yucatán	646,000	0	18	0	612,000	0	1
Zacatecas	299,992	9	2	238,448	81,816	1	0
<b>TOTALES</b>	<b>6,174,975</b>	<b>137</b>	<b>123</b>	<b>3,595,335</b>	<b>2,756,822</b>	<b>11</b>	<b>9</b>

De acuerdo a la Constitución de 1824, las legislaturas de los estados tenían que votar dos personas como primera y segunda opción (una de las cuales al menos no debía ser oriunda del Estado) y comunicarlas al Consejo de Gobierno. El trámite siguiente consistía en el envío por parte del Consejo de Gobierno de los sobres aún sellados y lacrados a la sesión del 6 de enero del nuevo Congreso. Abiertos los sobres y leído su contenido, se retiraban los senadores y la Cámara de Diputados quedaba constituida en Colegio Electoral para determinar el triunfo o decidir en caso de empate. Para este efecto se contabilizaban por cada candidato tanto los votos de primera como segunda opción en su favor. El cuadro II está construido con los resultados oficiales que fueron leídos en la sesión del 6 de enero de 1829, y se complementa esta información con la contenida en el dictamen presentado para determinar los votos subsistentes tras la renuncia de Bustamante a la candidatura, incluida en el acta de la sesión

del 9 del mismo mes y año (Juan A. Mateos, *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos*, t. IV. México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1997, pp. 317-323) De 19 estados existentes entonces, Durango no votó por no haberse constituido legalmente la legislatura estatal; los 18 restantes se distribuyeron como muestra el Cuadro II. Tanto Pedraza como Guerrero tenían nueve votos de primera opción; sin embargo Pedraza contaba con dos votos de segunda opción y Guerrero ninguno. De acuerdo a las reglas constitucionales de contabilización del voto, Pedraza era el triunfador. Sin embargo, a los pedracistas no escapaba el hecho de que si bien no constitucionalmente, pero sí políticamente había un empate si de primeras opciones se trataba. Esa columna evidenciaba un país dividido en cuanto a sus preferencias casi en dos partes iguales. De aquí el apresuramiento, ante de que se conocieran los resultados oficialmente, de publicar el cuadro de *Aguila Mexicana* para tratar de demostrar que Pedraza contaba con la mayoría de la población.

**Cuadro II**

Estados	1a. Opción	2a. Opción
Chiapas	Pedraza	Múzquiz
Chihuahua	Guerrero	Bustamante
Coahuila	Guerrero	Bustamante
Guanajuato	Pedraza	Cortázar
Jalisco	Pedraza	Múzquiz
México	Guerrero	Zavala
Michoacán	Guerrero	Pedraza
Nuevo León	Pedraza	Bustamante
Oaxaca	Pedraza	Rayón
Puebla	Pedraza	Múzquiz
Querétaro	Pedraza	Godoy
Son./Sin.	Guerrero	Bustamante
S. L. P.	Guerrero	Bustamante
Tabasco	Guerrero	Pedraza
Tamaulipas	Guerrero	Bustamante
Veracruz	Pedraza	Rayón
Yucatán	Guerrero	Esteva
Zacatecas	Pedraza	Rayón

El cuadro pedracista aparecido en *Aguila Mexicana* no se limitó a alterar la votación por legislaturas, también infló la población de los estados que supuestamente habían votado por Gómez Pedraza, para que apareciera que éste tenía un “voto popular” mayor que Guerrero.

Ello implicaba una doble operación; de un lado atribuir una población inflada en donde convenía; de otra saber o suponer qué diputados habían votado en un sentido o en otro para, sobre la base demográfica de su elección, atribuir el “voto popular” correspondiente. Claro, esto último se basaba en una ficción de la representación llevada a sus últimas consecuencias, pero el argumento parece haber sido aceptado entonces, pues Zavala hace referencia a esta posibilidad como uno de los defectos del sistema de elección. En el Cuadro III presentamos la suma en este caso total por legislatura de dos maneras: una, de acuerdo al Cuadro I; otra, con cifras de población estatal corregida de acuerdo a la serie histórica del INEGI. (*Estadísticas Históricas de México*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 1985, vol. I, pp. 31-39). Así se ve que con cifras más reales, la diferencia de “votos populares” es muy estrecha entre Gómez Pedraza y Guerrero. Con un empate por legislaturas y con tan estrecho margen fue natural que los yorkinos hayan puesto en duda la elección.

**Cuadro III**

PEDRAZA			GUERRERO		
Estados	Serie INEGI	Pobl. Cuadro	Estados	Serie INEGI	Pobl. Cuadro
Chiapas	109,401	129,998	Tamaulipas	80,000	64,998
Zacatecas	274,537	299,992	Yucatán	578,039	646,000
Oaxaca	456,536	600,000	Son./Sin.	200,000	187,000
Querétaro	114,437	200,004	Coahuila	77,795	65,000
Jalisco	656,881	649,992	Chihuahua	120,157	129,998
Veracruz	242,658	239,992	Tabasco	54,862	77,000
Nuevo León	87,739	65,000	México	1,051,153	1,200,003
Guanajuato	442,916	500,000	Michoacán	422,472	339,998
Puebla	584,358	600,002	S. L. P.	297,593	179,998
Totales	2,969,463	3,284,980	Totales	2,882,071	2,889,995

Como puede verse, hubo un abultamiento en las cifras demográficas de algunos estados pedracistas para hacerle aparecer con un “voto popular” mayor que el de Guerrero. Después de todo era difícil ignorar que Guerrero contaba con el estado más poblado y estratégicamente mejor situado: el Estado de México. Ahora bien conviene insistir en el argumento de Zavala porque es indicativo que lo que él señala era posible tuviera lugar y que ello estaba presente en las mentes de la época. El argumento de Zavala se basa en la misma

ficción que el cuadro pedracista: contabilizar el sentido del voto de los diputados por la base demográfica con que fueron electos. De hecho para el caso de elección presidencial se les consideraba electores y mandantes de su base demográfica a la cual se suponía que representaban. Pero se trata de una ficción a la que podía dársele uso político, uso que está implícito en el argumento crítico de Zavala. En el caso de la elección de Gómez Pedraza-Guerrero, el extremo de la tesis de Zavala —que los votos por legislatura favorecieran a un candidato, pero el que quedara en segundo lugar se llevara los estados más poblados— hubiera sido posible si tan sólo si las legislaturas de Jalisco y Guanajuato hubieran votado por Guerrero y, a la vez, Sonora/Sinaloa y Coahuila lo hubieran hecho por Gómez Pedraza. Este último habría obtenido la mayoría de las legislaturas, pero Guerrero, la mayoría de la población según la ficción arriba anotada, pues Gómez Pedraza hubiera totalizado 2,419,100 “votos populares” y Guerrero 3,416,513.



## APÉNDICE III

<b>Fecha</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Contra</b>	<b>Iniciador</b>	<b>Nombre del Plan</b>	<b>Éxito o Fracaso</b>	<b>Cruento Incruento</b>
2 12 22	Instaurar República	Agustín I	Santa Anna	Plan de Veracruz	Éxito	Cruento
1 02 22	Restaurar Congreso	Agustín I	Tropas de Agustín I	Acta de Casa Mata	Éxito	Incruento
5 07 23	Congreso- convocar nueva Asamblea constituyente. Profederalismo	Primer Congreso Constituyente	Santa Anna	Plan de San Luis	Éxito	
23 03 24	Remoción españoles de empleos	Espanoles	Guarnición de la Capital	Plan de José M	Fracaso	Incruento
12 01 27	Restaurar Monarquía Fernando VII	República e Independencia	Padre Arenas	Plan del Padre Arenas	Fracaso	Cruento
23 12 27	Abolir logias	Yorkinos		Plan de Otumba	Fracaso	Cruento
16 09 28	Expulsar españoles	Gómez Pedraza	Santa Anna	Plan de Perote	Éxito <sup>1</sup>	Cruento
6 11 29	Establecer república central	República federal	Ignacio de la Roca y Guarnición de Campeche	Acta del pronunciamiento de la guarnición a Campeche	Fracaso	Incruento
4 12 29	Derrocar Presidente Guerrero	Guerrero	Gral. Luis Quintana	Plan de Jalapa	Éxito <sup>2</sup>	Incruento
11 03 30	Por la federación y derechos de los estados	A. Bustamante	J. J. Codallos /Guerrero	Plan de Codallos		Cruento
2 01 32	Renovación del ministerio	Presidente A. Bustamante	Santa Anna	Acta y plan de Veracruz	Exito final (Jefe otra vez Gómez Pedraza)	Cruento
23 12 32	Acabar con la resolución de 1832		Santa Anna, Gómez Pedraza y Bustamante	Convenio de Zavaleta	Éxito	Incruento

<sup>1</sup> Tienen éxito por el movimiento de la Acordada en Ciudad de México. Renuncia Gómez Pedraza.

<sup>2</sup> Plan para la decisión de Presidente Vicente Guerrero.

## APÉNDICE IV

### Actas del Plan de Veracruz

Ayuntamiento	Ayunt. + Milicia	Ayunt. + Cura	Otros
Guadalajara (17, I, 32) Pueblo Viejo (13, III, 32) Pueblo de Seris (3, IV, 32) Austin (26, VII, 32) Huetamo (9, IX, 32)	Zacatlán de las Manzanas (19,V, 32)	Guadalcazar (5, VIII, 32)	Se vio de Guarda Costas y compañía permanente a Tampico (10,II, 32)  Guarnición Tacahuitz (8, IV, 32) Guarnición S Juan Bautista (4, IV, 32) Guarnición a Brazo de Santiago, Boca del Río Bravo y Hacienda de Palo Blanco (21, VIII, 32)

### Adhesiones al gobierno de Anastasio Bustamante

Ayuntamiento	Ayunt. + Milicia	Ayunt. + Cura	Otros
S Juan Bautista (1, II, 32) Sra. De la Concepción Tonoalapan (11, II, 32) San Miguel Tecamatlán (15, II, 32) Polixtla (15, II, 32) Tlalchapa (15, II, 32) San Miguel Totolapa Mineral de Tetela (28, III, 32) Tlacotepec (3, III, 32) Tetela del Río (4, III, 32) Cahuayutla (25, V, 32) Despronunciamiento de Zacualtipan (17, VI, 32) Santa María Temistlán (16, VIII, 32) Despronunciamiento a Zacapu (23, IX, 32) Despronunciamiento a Toluca (7, XII, 32)	Teloloapan (12, II, 32) Ixtapalapa (3, XII, 32)		Pueblo y milicia de la Hacienda del Cubo (22, II, 32) Vecindario del Mineral de Tepantitlán (23, II, 32) Pueblo de San Juan Bautista Tehuehuetla (28, II, 32) Francisco Huautla (2, III, 32) Santa María Xochitepec (5, III, 32) San Pedro Pemapa (5, III, 32) Santo Tomás (5, III, 32) Santa María Xochicalco (6, III, 32) Tulaltongo (6, III, 32) San Miguel Sochitepec (7, III, 32) Ciudadanos de Huetamo (25, III, 32) Pronunciamiento de Vecinos de Huauchinango (13, XII,32)

## APÉNDICE V

### Ayuntamientos y actas de población en contra de La Legislación eclesiástica del congreso (1833-1834)

Ayuntamiento	Ayuntamiento + cura	Ayuntamiento + cura + milicia
1. Actas del pronunciamiento de Cuernavaca, 25 y 34	1. Acta del ayuntamiento de Tepecoacuilco, 29 V 34	1. Acta del pueblo de Jalapa, 15 y 34
2. Actas del ayuntamiento de Huejotzingo, 28 y 34	2. Acta del Ayuntamiento de la Villa de Ixtlahuaca, 29 V 34	2. Acta del Ayuntamiento de Sta Anna Chiautempan, 28 y 34
3. Acta de ayuntamiento de Tenancingo, 31 y 34	3. Acta del pueblo de Huezotla, 1 VI 34	3. Acta del Ayuntamiento de San Salvador el Verde, 1 VI 34
4. Acta de ayuntamiento (y vecinos condecorados) de San Martín Texmelucan, 1 VI 34	4. Acta del Ayuntamiento del pueblo de San Pecho Tolimán ( y principales vecinos) 1 VII 34	4. Acta del Ayuntamiento de Teziutlán, 2 XI 34
5. Acta de los vecinos del pueblo de Misantla, 1 VI 34	5. Acta del Ayuntamiento de la Villa de San Andrés, 2 VI 34	5. Acta del partido de San Juan de Teotihuacán (desconoce a G.F) 12 VII 34
6. Acta del Ayuntamiento (y vecinos honrados) del pueblo de Tecualoya, 1 VI 34	6. Acta del Ayuntamiento de Apam, 4 VI 34	6. Ayuntamiento de la Villa de Ramos, 13 VII 34
7. Pronunciamiento del ayuntamiento de Teotitlán, 2 VI 34	7. Acta del pueblo de Totolapa, 4 VI 34	7. Ayuntamiento de Villa de Tlapa, 5 VIII 34
8. Acta del Ayuntamiento del Pueblo de Malinalco, 2 VI 34	8. Acta del pueblo de Jiutepec, 5 VI 34	8. Ayuntamiento de la Ciudad de Colima, 21 IX 34
9. Acta del Ayuntamiento de Tuzpan, 2 VI 34	9. Acta de San Andres Chalchicomula, 6 VI 34	
10. Acta del Ayuntamiento de Tetihuacan, 3 VI 34	10. Acta del Ayuntamiento de Tlalmanalco, 6 VI 34	
11. Acta del Ayuntamiento del Pueblo de San Juan Aquixtla, 3 VI 34	11. Ayuntamiento de San Juan del Río, 8 VI 34	
12. Acta del Ayuntamiento del municipio de Coronaco, 4 VI 34	12. Ayuntamiento de la Villa Cadereyta, 8 VI 34	
13. Acta del Ayuntamiento del pueblo de Cempoala 4 VI 34	13. Ayuntamiento del Mineral de Zimapán, 8 VI 34	
14. Acta del Ayuntamiento del pueblo de Sn. Nicolás Panotla, 5 VI 34	14. Ayuntamiento de Sn Juan del Río, 8 VI 34	
15. Acta del Ayuntamiento del Pueblo de Sn. Ildelfonso Hueiyotlipam, 5 VI 34	15. Mineral de Cardonal, 9 VI 34	
16. Acta del Ayuntamiento de Cuautitlán, 6 VI 34	16. Ayuntamiento de Huascalaloya, 11 VI 34	
17. Acta del Ayuntamiento del Pueblo de Tula, 6 VI 34	17. Ayuntamiento de Atotonilco el Grande, 11 VI 34	
18. Acta del Ayuntamiento y vecinos de la ciudad de Tepeaca, 6 VI 34	18. Ayuntamiento de Sn Martín Tucamapan, 15 VI 34	
19. Acta del Ayuntamiento de Iguala, 6 VI 34	19. Ayuntamiento de la Ciudad de la Purísima Concepción de los	

	Catorce, 20 XI 34
20.Acta del Ayuntamiento de Tepozotlán, 6 VI 34	20. Ayuntamiento de Tepeji, 25VI 34
21.Acta del Ayuntamiento y vecinos del pueblo de San Pedro Tlaxcoapan, 6 VI 34	21. Ayuntamiento de la Ciudad de Morelos, 4 VII 34
22.Acta del Ayuntamiento de Santa María Tultepec, 7 VI 34	22. Ayuntamiento de la Villa de Sn. Francisco de los Pozos, 13 VIII 34
23.Actas del Ayuntamiento de San Miguel Xaltocan, 4 y 8 VI, 34	23. Ayuntamiento en Ciudad Fernández, 13 VII 34
24.Acta del Ayuntamiento a Salvador Atenco, 7 VI 34	24. Ayuntamiento de la Villa de Matehuala, 16 VII 34
25.Acta del Ayuntamiento “ y en maza el vecindario” de Ayotzingo, 7 VI 34	25. Ayuntamiento de Temapache, 4 VI 34
26.Acta del Ayuntamiento y vecinos de Tenango Tepopola, 7 VI 34	
27.Pronunciamiento de Contepec, 7 VI 34	
28. Acta del Ayuntamiento del Pueblo de Santo Domingo Xochitepec, 7 VI 34	
29.Ayuntamiento de Ixtapaluca, 7 VI 34	
30. San Juan Tianguismanco, 7 VI 34	
30. Ayuntamiento de la Villa de Coyoacán, 8 VI 34	
31. Ayuntamiento de Ixmiquilpan, 8 VI 34	
32.Ayuntamiento a Villa de Salamanca, 13VI 34	
33. Ayuntamiento de Atlixco, 9 VI 34	
34.Ayuntamiento Sto .Domingo Mixcoac, 9 VI 34	
35.Ayuntamiento San Juan Evangelista, 9 VI 34	
36.Ayuntamiento de Acotopan, 9 VI 34	
37.Ayuntamiento Villa Santiago de Querétaro, 10 VI 34	
38.Ayuntamiento de San Agustín Tlaxco, 11 VI 34	
39. Ayuntamiento del Mineral de Pachuca, 11 VI 34	
40.Ayuntamiento de Celaya, 11 VI 34	
41. Acta de los vecinos de Soyaniquilpan, 13 VI 34	
42.Ayuntamiento en Puebla de Zinapécuaro, 14 VI 34	
43.Ayuntamiento a la Ciudad	

Federal, 14 VI 34
44. Ayuntamiento del Pueblo de Azcapotzalco, 15 VI 34
45. Ayuntamiento del Pueblo de la Piedad 15 VI 34
46. Ayuntamiento del pueblo de San Juan Jonotla, 15 VI 34
47. Ayuntamiento de Santa Anna Sacatlalmanco, 15 VI 34
48. Ayuntamiento de Acapulco, 15 VI 34
49. Ayuntamiento de San Nicolas Nochixtlán, 19 VI 34
50. Ayuntamiento de Santa Ana Tianguistengo, 19 VI 34
51. Ayuntamiento de Matamoros, 20 VI 34
52. Ayuntamiento de Santa Anna de Tamapulipas, 26 VI 34
53. Ayuntamiento del Pueblo de Minatitlán, 16 VII 34
54. Ayuntamiento del Pueblo de San Juan de los Llanos, 2 VII 34
55. Ayuntamiento de San Critobal en Colima, 4 VII 34
56. Acta de Sto Domingo Ocotlán, 7 VII 34
57. Ayuntamiento de Joquizingo (ya desconocen a Gómez Farías) 8 VII 34
58. Ayuntamiento de la Villa de Salinas del Peñon Blanco, 11VII 34
59. Ayuntamiento de la Villa de San Juan de Guadalupe, 12 VII 34
60. Ayuntamiento de Acámbaroo, 13 VII 34
61. Ayuntamiento del Cantón el Pueblo Viejo de Ozuluama, 13 VII 34
62. Ayuntamiento de Tampico de Veracruz, 13 VII 34
62. Ayuntamiento del Pueblo de Tomatlán, 13 VII 34
63. Ayuntamiento de la Villa de la Natividad de Cunduacán 15 VII 34
64. Ayuntamiento de Morelia, 16 VII 34
65. Ayuntamiento del Pueblo de Tantoyuca, 17 VII 34
66. Ayuntamiento de Sn, Marcos Eloxoclután, 18 XII 34
67. Ayuntamiento de Pungarabato 19 VII 34

68.- Ayuntamiento de Michoacán, 15 VII 34
69.- Ayuntamiento de la Villa de Laquillas, 23 XII 34
70.- Ayuntamiento de Chinameca 24 VII 34
71.- Ayuntamiento del Pueblo de San Juan Bautista, 24 VII 34
72.- Ayuntamiento de San Buena Ventura, 25 VII 34
74.- Ayuntamiento de la Ciudad Guerrero, 27 VII 34
75.- Ayuntamiento de Sn. Martín Atercal, 28 XII 34
76.- Ayuntamiento del Pueblo de Sn. Miguel Acambay, 29 VII 34
77.- Ayuntamiento del pueblo de Ario, 31 VII 34
78.- Ayuntamiento de Zacatlán 1 VIII 34

**APENDICE C, Cuadro 1**  
**Ayuntamientos y actas de población en contra**  
**Legislación eclesiástica del congreso**  
**1833-1834**

<b><u>Ayuntamiento + milicia</u></b>	<b><u>Otros</u></b>
1. Acta del pueblo en San Agustín Tlaxco, 18 y 34	1. Protesta de la guarnición de Puebla, 11 V 34
2. Plan de Huitzucó, 27 y 34	2. Plan de la Guarnición de Toluca, 31 V 1834
3. Acta de Zacapuaxtle, 28 V 34	3. Acta de la guarnición de la ciudad de Colima
4. Acta del Ayuntamiento de Tlacotepec, 30 y 34	4. Acta de los oficiales de la división de la Villa de Irapuato, 11 VI 34
5. Acta del Ayuntamiento de Santiago Tetela, 5 VI 34	5. Pronunciamiento de los barrios principales y suburbios De Guadalajara, 12 VI 34
6. Acta del Ayuntamiento del Pueblo de Santa Anna Monte alto, 6 VI 34	6. Acta de artesanos del cuartel No. 30 de la Ciudad de Taxco, 13 VI 34
7. Ayuntamiento de Ameca, 7 VI 34	7. Acta de los vecinos de Soyaniquilpan, 13 VI 34
8. Ayuntamiento Zinguilucan, 7 VI 34	8.- Acta de la Parroquia de Santa Catarina Mártir e la Ciudad de México, 13 VI 34
9. Ayuntamiento de Tecali, 8 VI 34	9. Acta de vecinos del pueblo De Sn. Francisco y Provincia del Santo Evangelio, en Ciudad de México, 13 XI 34
10. Ayuntamiento de Santiago Tulyehualco 10 VI 34	10.-Acta oficiales y comandante milicia cívica a Hauchinango, 13 VI 34
11. Ayuntamiento de San Juan Bautista Acatlán, 15 VI 34	11. Acta de los Barrios de Santiago y Nuestra Señora de Santa Anna, Ciudad de México, 14 VI 34
12. Acta del Ayuntamiento de Huauchinango 19 VI 34	12. Acta de jefes, oficiales y sargentos de la milicia cívica de la Ciudad de León de los Alamos, 14 VI 34
13- Ayuntamiento del Pueblo de Jamiltepec, 10 VII 34	13. Acta de jefes, oficiales y tropa de la guarnición de Guanajuato 18 VI 34
14. Acta del Mineral en Temascaltepec (El Gral. Detiene José López Uruga, para reconocer a Sta. Anna) 6 VII 34	14. Pronunciamiento de la guarnición al Estado de Oaxaca, 19 VI 34
15. Ayuntamiento de Ciudad del Venado, 8 VII 34	15- Acta de la Guarnición de Morelia (de lealtad al gobierno) 19 VI 34
16. Ayuntamiento de Río Verde, 13 VII 34	16. Acta pronunciamiento a tropas de General Antonio en Villa de Etlá. 19 VI 34
17. Acta del pueblo y milicia de Coyuca, 16 VII 34	17. Acta de la guarnición de Michoacán, 20 VI 34
18. Ayuntamiento de Matamoros, 22 VII 34	18. Acta de la oficialidad de la milicia cívica en Villa de Atlixco, 20 VI 34
19. Ayuntamiento de Acatlán, 17 VIII 34	19. Acta de jefes y oficiales de la milicia cívica de la Ciudad de Guanajuato,

21. VI 34
20- Acta de los vecinos del barrio de Analco, 22 VI 34
21. Pronunciamiento de la Guarnición en Jamiltepec, 24, VI 34
22. Acta de jefes y oficiales 2ª. Sección de operación de Villa de Tehuantepec, 20 VI 34
23. Representación de Jefes y tropa de la milicia cívica de Chihuahua al Congreso, 30 VI 34
24. Acta de jefes y oficiales de la guarnición y vecinos de Colima, 3 VII 34
25- Pronunciamiento de la guarnición de Campeche, 15 VII 34
26. Acta de la Junta Municipal de Pocyaxum, adherido al plan de Campeche, 9 VII 34
27, Pronunciamiento de la guarnición de la Villa del Carmen, 12 VII 34
28. Acta de jefes y oficiales de la Guarnición en la Plaza de Iguala, 13 VII 34
29- Acta de los vecinos del Pueblo de Xicapala, 13 VII 34
30. Acta de los vecinos de los barrios de Regina, Monserrat, Sn. Miguel y Centro, Ciudad de México, 14 VII 34
31. Acta de los vecinos del Barrio de Belén, Cd. De México, 14 VII 34
32. Acta de los ciudadanos de Sn, Machote Francisco, Ciudad de México, 16 VII 34
33. Acta de los ciudadanos del Barrio de Sta. Cruz, Ciudad de México, 15 VII 34
34. Acta de los ciudadanos del Barrio de Sta. Catarina Mártir, 15 VII 34
35. Acta de los ciudadanos de Sto. Machote Domingo, Ciudad de México, 16 VII 34
36-Acta de la guarnición de Sn Juan Bautista, 16 VII 34
37. Pronunciamiento del comandante y Guarnición de Monterrey, 17 VII 34 (General. Ugartechea)
38. Pronunciamiento de la Primera División Federal del Estado de México, 19 VII 34
39. Acta de jefes y oficiales de milicia cívica de tierra caliente, 21 VII 34



40. [Cabildo abierto] Acta de vecinos y Ayuntamiento de Pátzcuaro, 22 XII 34	
41. Pronunciamiento de la Guarnición de Monclova 23 VII 34	
42-Acta de la banca El Alto, La Luz y Analco de la Ciudad de Puebla, 23 VII 34	
43- Acta de los vecinos del Pueblo de Tepeji, VII 34	30
44. [Crimen de jefes de provincia] Acta de la parroquia de San José de Puebla, 5 VIII 34	
45. [Segundo de parroquia] Acta de los feligreses y cura de la Parroquia de San Marcos, Puebla, 5 VIII 34	
46. Acta de jefes y oficiales guarnición de la Ciudad de Morelia, 27 VIII 34	
47. Acta de los vecinos de Villa Marcosta, 4 IX 34	



## APÉNDICE VI

### Actas de Pronunciamiento, por República Centralista y Actores Colectivos (mayo - noviembre 1835)

<b>Ayuntamiento</b>	<b>Ayuntamiento + Vecinos</b>	<b>Ayunt. + Jefe Político</b>	<b>Ayuntamiento + Cura</b>
Zacatecas	Villa de Orizaba <sup>1</sup>	Tlaxcala, adhesión Plan Orizaba	Zinacantepec, apoyo Plan Toluca
Villa de San Francisco Apoya Plan de Orizaba	Ciudad de Pátzcuaro	Fresnillo, adhesión Plan de Zacatecas	Sn Juan Bautista, adhesión Pronunc. Zac.
Ciudad de Cuernavaca	Villa de Ixtlahuaca, adhesión Plan Toluca	Saín Alto	Tlalpan, adhesión al Plan de Toluca
Juarez, adhesión al pronunciamiento de Zac.	Sombrerete, adhesión Plan Zac.	Ciudad de Campeche	Villa de Hecelchakan
Mineral de Veta Grande, adhesión Pronunc. Zac.	Pueblo de Nativitas, apoya Plan Orizaba	Ciudad de Mérida	Chiapas
San Luis <sup>2</sup>	Tepechtlán, apoya Pronunc. De la Capital	Villa de Parras	
Mineral de Pánuco, adhesión Plan Zac.	Momax, Zacatecas	Villa de San Juan	
Ciudad de Oaxaca, adhesión Plan Orizaba	Jonacatepec, adhesión Plan Toluca	Leona Vicario	
Tenango Apoyo Plan de Toluca	Pueblo de la Cd. De Orizaba		
Sn Juan Bautista Teúl Apoya Pronunc. Zac.	Pueblo Viejo de Tampico		
Atolinga, Zacatecas Adhesión al Plan Zac.	Junta Vecinos Durango		
Guadalupe, Zacatecas Adhesión al Plan Zac.	Puerto de Sisal		
Junta Municipal del partido de Culiacán.	Pueblo de Hool		
Calkín	Villa Guerrero		
San Juan Bautista	Macuspana		
Villa de Viesca			
Pueblo de Tepetitán			
De Allende			

<sup>1</sup> Pronunciamiento eje, que provoca todos los demás (19 de mayo de 1835.)

<sup>2</sup> Significativamente, el pronunciamiento se turna al Congreso del Estado.

<b>Vecinos<sup>3</sup></b>	<b>A. + J Político + Vecinos</b>	<b>A. + J Político + Cura</b>	<b>A. + Ejército</b>
Vecinos de Tlaxcala Secundar Expo Orizaba	Villa de Tlaltenango, adhesión pronunc. Zac.	San Juan Teotihuacán adhesión Plan Toluca	Ciudad de Toluca
Vecinos de Cd. de Méx. Contra Sistema Federal	Jalapa, adhesión al Plan de Toluca	Pueblo de Ceiba, apoya Segundo Plan Campeche	Pueblo de Kopamá
Vecinos de Jalapa (A favor Const. 1824)	Ciudad Leona Vicario		General de Tabasco (Contra Santa Anna)
Ciudadanos de Oaxaca (A favor Const. 1824)	Ciudad Cinco Sores		
Vecinos de Texas (Contra Santa Anna)			

---

<sup>3</sup> Solicitan la reunión o la celebración sin la presencia del ayuntamiento.

## APÉNDICE VII

### Actores que gestionan ante ayuntamientos Los pronunciamientos en contra del Congreso, Según el texto de las actas (1833-1834)

Gobierno del Estado, Prefecto, Subprefecto de Partido, Jefe Político	35
Jefes militares	32
Circulares del gobierno Federal (Santa Anna)	7
Otros Ayuntamientos	10
Curas/Párrocos	2
Otros (Planes en prensa)	19
No dicen	42
<b>Total</b>	<b>147</b>