

El Congreso de la Unión: testigo y protagonista histórico



SECRETARÍA GENERAL

El Congreso de la Unión: testigo y protagonista histórico



MESA DIRECTIVA

Presidenta

Marcela Guerra Castillo

Vicepresidentas

Karla Yuritzi Almazán Burgos
Joanna Alejandra Felipe Torres
Blanca María del Socorro Alcalá Ruiz

Secretarias

Brenda Espinoza López
Diana Estefanía Gutiérrez Valtierra
Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel
Nayeli Arlen Fernández Cruz
Pedro Vázquez González
Jessica María Guadalupe Ortega De la Cruz
Olga Luz Espinosa Morales

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Presidente

Coordinador del Grupo Parlamentario del PAN
Jorge Romero Herrera

Coordinador del Grupo Parlamentario de Morena
Moisés Ignacio Mier Velazco

Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI
Rubén Ignacio Moreira Valdez

Coordinador del Grupo Parlamentario del PVEM
Carlos Alberto Puente Salas

Coordinador del Grupo Parlamentario del PT
Alberto Anaya Gutiérrez

Coordinador del Grupo Parlamentario de MC
Braulio López Ochoa Mijares

Coordinador del Grupo Parlamentario del PRD
Francisco Javier Huacus Esquivel

Secretaría General

Graciela Báez Ricárdez
Secretaria General

Secretaría de Servicios Parlamentarios

Hugo Christian Rosas de León
Secretario

Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros

Juan Carlos Cummings García
Secretario

Propuesta original Graciela Báez Ricárdez
con Estudio base de Jorge Javier Romero

ISBN: 978-607-8962-47-1

**El Congreso de la Unión:
testigo y protagonista histórico**

El Congreso de la Unión: testigo y protagonista histórico

SECRETARÍA GENERAL



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

Contenido

Prólogo	9
¿Cómo llegaron los primeros representantes populares?	11
La larga marcha de la representación en México	37
El Congreso como escenario de la pluralidad social	67
El Congreso en acción	89
Epílogo	99
Bibliografía	101

Prólogo

¿Cuál es la forma más eficiente y justa de organizar una sociedad, un país, una nación? La primera referencia histórica que viene a nuestra mente es la solución que brindó la Atenas clásica, al convocar a asambleas a todos los ciudadanos atenienses (sólo hombres libres, como es bien sabido), para tomar decisiones fundamentales que cambiarían la trayectoria de La Ciudad y de la Historia, como la legislación, la política exterior, la guerra y la paz, la elección de magistrados y generales, entre otros temas. Los historiadores refieren que hasta seis mil ciudadanos atenienses llegaron a reunirse en la colina de Pnyx, muy cerca de la Acrópolis, para escuchar los argumentos de sus líderes y votar sus propuestas. Práctica que dio origen al término griego “democracia”, cuyo significado etimológico es “el gobierno del pueblo”.

La Grecia clásica es el gran referente de las primeras democracias occidentales, que rescataron esta forma de gobierno al luchar por espacios de decisiones políticas y conformar parlamentos, durante los siglos XVII y XVIII. Sin embargo, los historiadores David Graeber y David Wengrow relatan, que Atenas no fue el único referente, en su obra “El Amanecer de Todo”, refieren que los primeros europeos que llegaron al continente americano confrontaron su sociedad totalmente estratificada, en la que el concepto de igualdad era desconocido y dónde las decisiones eran tomadas por monarquías absolutas, con aquella que prevalecía en las diferentes civilizaciones que encontraron en lo que llamaron “nuevo mundo”: sociedades más horizontales, igualitarias y libres, dónde el sentido de comunidad brindaba identidad y pertenencia y las grandes decisiones se tomaban en asambleas. Los primeros americanos inspiraron a los europeos a volver a su origen democrático.

Sirva esta obra para dar a conocer el origen y evolución del Congreso de México, institución fundamental de la República dónde se representa a la sociedad y se transforma, a fin de inspirar a las nuevas generaciones a continuar la labor (que nunca acaba) de construir un Estado más justo y eficiente, siempre en el más alto beneficio de la Nación.

*Graciela Baéz Ricárdez,
Secretaria General de la Cámara de Diputados*

¿Cómo llegaron los primeros representantes populares?

La existencia de representantes democráticamente electos, plurales y diversos es fundamental para los órdenes sociales abiertos (North, Wallis y Weingast, 2009), donde se garantizan los derechos de todas y todos, y para que el Estado cuente con la suficiente fortaleza fiscal para invertir en seguridad social, sanidad y educación pública, y en infraestructura que fomente la creación de riqueza y el desarrollo tecnológico.

Ninguna democracia constitucional moderna puede ser considerada como tal sin una asamblea representativa que controle al poder, discuta cuánto se cobra de impuestos y cómo se gastan, y legisle después de deliberar sobre los temas relevantes de la sociedad. Puede ser que se trate de regímenes parlamentarios, donde el poder ejecutivo emana de la mayoría legislativa, o regímenes presidenciales, como el nuestro, donde cada poder se elige de manera separada y cada uno tiene su propia legitimidad, pero en todos los casos es la asamblea plural la que decide sobre los dineros y sobre las leyes y le exige cuentas al ejecutivo, que ejerce el gasto y aplica las leyes.

Los Estados que podemos llamar naturales surgieron como organizaciones con ventaja en el uso de la fuerza para resguardar el orden y por ello podían imponer el cobro de una parte sustancial de la riqueza de las sociedades. A cambio, brindaban servicios que permitían el desempeño económico. En primer lugar, la seguridad frente a los enemigos externos: bandidos u otros Estados que intentaban apropiarse de las rentas producidas por los campesinos y los nuevos comerciantes (North, 1981).

A pesar de que la fuerza puede imponer un orden, a largo plazo, ningún gobierno puede mantenerse únicamente mediante la coerción. La estabilidad de un Estado

depende de su capacidad para ganarse la aceptación de los sectores poderosos de la sociedad, incluso de aquellos que podrían ser sus adversarios naturales. De ahí que las clases políticas de todos los tiempos, incluso aquellas con una fuerza guerrera propia, hayan apostado por brindar protección a los más poderosos y cuidar sus intereses, pues de ello depende que no se formen coaliciones fuertes que atenten contra su poder.

El Senado romano era la cámara de los patricios, una oligarquía que, por lo demás, acabó por ceder buena parte de su poder a los emperadores, que después del desastre en el que terminó la dinastía Julia–Claudia, fueron esencialmente caudillos militares devenidos en políticos profesionales, al estilo del propio Julio César.

Los parlamentos, cortes o estados generales medievales eran cuerpos de representación feudal, aunque se fueron ampliando durante la baja edad media. No eran órganos permanentes, con legitimidad independiente, aunque esto varió de reino en reino, y siempre se reunían por convocatoria real y el rey tenía la prerrogativa de disolverlos. Hubo, desde luego, innumerables rebeliones de los señores feudales contra reyes por razones justas, aunque las más de las veces también injustas. Los parlamentos siempre fueron incómodos para los reyes, no en balde los desaparecieron en cuanto tuvieron la fuerza fiscal suficiente como para imponerse de manera absoluta, apoyados en una coalición de favoritos y privilegiados con concesiones monopólicas que podían ser retiradas de manera arbitraria por el monarca.

De ahí que a partir del siglo XVI en buena parte de Europa se establecieran monarquías absolutas, gracias al cambio en la tecnología militar que hizo obsoletos los ejércitos de caballería, que podían ser financiados con las rentas de un señor feudal. La infantería y las nuevas armas de fuego resultaban mucho más caras y se requerían mayores recursos para defender las ciudades con fortificaciones. Solo los reyes con fuerte capacidad fiscal podían darse el lujo de prescindir de las fuerzas de los señores feudales para armar ejércitos. La concesión de monopolios resultó un mecanismo eficiente de captación fiscal y permitió el desarrollo del absolutismo en España y en Francia, aunque después la economía acabó por asfixiarse.

En cambio, en Inglaterra el Parlamento ganó a final de cuentas. La historia de la humanidad vivió una profunda transformación a partir del gran cambio político

ocurrido en Inglaterra al final del siglo XVII, cuando el Parlamento le arrebató al rey el derecho no solo de fijar los impuestos, sino de decidir cómo se deberían gastar, empezando por el control sobre el gasto militar y el tamaño de la milicia. Aquel golpe de Estado con consecuencias democráticas —una excepción en la historia de Occidente— fue resultado de casi un siglo de fortalecimiento del Parlamento, con guerra civil y la decapitación del rey en medio, pues Carlos I fue juzgado por traición al Parlamento y ejecutado en 1649, siglo y medio antes de que perdiera la cabeza el rey francés Luis XVI en 1793.

Cuarenta años después de la decapitación de su padre, el rey Jacobo II fue destronado por el Parlamento, que le transfirió la corona en 1688 a su hija María y a su marido, Guillermo de Orange, hombre fuerte de los Países Bajos, heredero de la familia que había encabezado la rebelión fiscal y religiosa que había independizado de Castilla a las entonces llamadas Provincias Unidas, encabezadas por Holanda un siglo antes, a finales del siglo XVI (North, 1990).

El parlamento era una institución antigua en Inglaterra. Los señores feudales habían obligado al rey Juan sin Tierra, el hermano de Ricardo Corazón de León, a firmar la llamada Carta Magna en 1213. No es una casualidad que la leyenda de Robin Hood se sitúe precisamente en tiempos de la regencia de Juan sin Tierra, mientras su alegre hermano andaba de aventuras en la Tercera Cruzada. El pleito de los bandidos de Hood es precisamente con el recaudador de impuestos real de Nottingham, malvado de la historia. La leyenda popular refleja la existencia de unos terratenientes medianos, pequeña nobleza, en resistencia contra el rey por la presión fiscal, necesaria para pagar ejércitos. Cuando el hermano aventurero murió, Juan se hizo con el trono, pero hubo de pactar con los terratenientes un sistema de justicia independiente del rey, con garantías al debido proceso, una limitación de su capacidad impositiva y la existencia más o menos permanente del Parlamento (Romero, 2010b).

El caso inglés no era excepcional en plena edad media. Los cuerpos representativos de carácter feudal, que también incluían a los “comunes”, súbditos con capacidad económica para pagar impuestos, pequeños propietarios y comerciantes, fueron habituales en muchos reinos medievales. León, hoy tan solo media comunidad

Autónoma de España, pero que en el siglo XI un reino más poderoso que Castilla, reclama para sí el orgullo histórico de haber tenido parlamento antes que los ingleses, pues el rey Alfonso IX convocó a Cortes, como se conoce en España hasta nuestros días al cuerpo legislativo, con representación de la nobleza, el clero y el pueblo llano, en 1188 (Alonso García, 2019), aunque Sicilia también reclama haber tenido una asamblea parecida antes que los leoneses y la Althing, Asamblea de Islandia, data de 930, dos siglos y medio antes. Después también Castilla y Aragón tuvieron Cortes y hubo Estados Generales en Francia. Se trataba de cuerpos convocados por el rey cuando tenía un apuro fiscal o quería fondos para hacer la guerra (Abellán, 1996).

Sin embargo, en los dominios castellanos las Cortes fueron convocadas con poca frecuencia, en momentos críticos, como las sucesiones a la corona, en buena medida porque los reyes de Castilla habían desarrollado un sistema de captación fiscal, la concesión de monopolios, que les daba bastante autonomía económica, lo que los hizo más autocráticos. Lo mismo ocurrió en Francia, con un sistema de derechos monopólicos que fueron la base fiscal de la consolidación de las monarquías absolutistas del siglo XVII, precisamente cuando en Inglaterra le estaban cortando la cabeza al rey (North, 1981).

El Parlamento inglés fue menos esporádico. Se trataba de la representación de los propietarios. Los de privilegios ancestrales tenían una representación de carácter hereditario, donde el cabeza de una familia heredaba el título nobiliario y un puesto en la Cámara de los Lores. Los nuevos propietarios, los que carecían de título y con extensiones más pequeñas de tierras, los comerciantes y los manufactureros acomodados elegían a sus representantes por comarcas para la Cámara de los Comunes.

Hacia la cuarta década del siglo XVI, Enrique VIII dio un paso fundamental para la transformación de la sociedad británica. Con el pretexto de que no lo dejaban divorciarse, rompió con la Iglesia católica y expropió todos los bienes de las órdenes monásticas, grandes terratenientes feudales. Con ello no solo rompió el monopolio religioso, sino que estableció nuevos derechos de propiedad. Las tierras expropiadas fueron vendidas por la Corona británica principalmente a los antiguos arrendatarios de los monasterios, lo que constituyó una profunda reforma agraria que, además,

amplió la representatividad del parlamento, aunque sin dejar de ser un cuerpo de elite, pues solo quienes tenían cierto nivel de ingreso podían votar y ser votados.

Entre estos nuevos propietarios tuvo gran influencia la prédica de los reformadores religiosos de la escuela calvinista, primero floreciente en Ginebra y difundida rápidamente hacia los Países Bajos y la Gran Bretaña, donde la Iglesia católica no pudo hacer nada para detener su proliferación, pues no contaba con la espada estatal, como en España o Francia.

Así, se fue desarrollando en Inglaterra una próspera clase de propietarios terratenientes más eficientes y con una producción orientada al mercado, que profesaban diversas versiones del cristianismo reformado, sobre todo de matriz calvinista —entre las cuales el puritanismo, con sus prácticas igualitarias y democráticas, alcanzó gran popularidad—, y que exigían representación y capacidad de decisión sobre los impuestos que se debían pagar a la Corona, y se oponían a los intentos reales por imponer un nuevo monopolio religioso, ahora a través de la Iglesia de Inglaterra o Anglicana.

A la muerte de Enrique VIII y tras el breve reinado de su hijo adolescente Eduardo VI, la hija católica de Enrique, María Tudor, casada con su sobrino Felipe, que sería poco después Felipe II de Castilla y Aragón, se enfrentó a la mayoría protestante del Parlamento y le impuso las Leyes de Herejías de 1552, que restablecen la autoridad papal en Inglaterra. Se desató entonces una sangrienta persecución de los cristianos reformados, que afectó a buena parte de los parlamentarios. Aunque durante sus cinco años de reinado María convocó a cinco sesiones del Parlamento, su intolerancia religiosa hizo que la mayoría de los miembros se retiraran de la asamblea, lo cual acabó por deslegitimarla.

Cuando murió la impopular María, llegó al trono su media hermana Isabel I. Ella revirtió la vuelta al catolicismo y se dedicó a la consolidación de la Iglesia de Inglaterra, con el apoyo parlamentario. Isabel convocó a su primer parlamento en 1559 y, a lo largo de su reinado, consultó regularmente a la asamblea en asuntos importantes. El Parlamento desempeñó un papel crucial en la consolidación de la reforma religiosa en Inglaterra. En 1534 se aprobó la Ley de Supremacía, que restableció la independencia de la Iglesia de Inglaterra del papado. Además, se aprobaron otras

medidas para eliminar prácticas y creencias católicas y establecer el anglicanismo como religión del Estado.

En el ámbito económico, el Parlamento aprobó leyes para regular el comercio y las importaciones, fomentar la manufactura y la producción y establecer un sistema de moneda estable. Y, con las leyes de pobres, estableció las bases del primer sistema de seguridad social de la época moderna, que resultó crucial para el posterior desarrollo del emprendimiento económico. La base electoral del Parlamento había crecido sustancialmente por el enriquecimiento de los nuevos propietarios y los comerciantes, que constituían una nueva clase próspera sin títulos nobiliarios con cada vez más peso también en la administración de los asuntos de la corona.

El heredero de Isabel, en 1603, fue su sobrino Jacobo Estuardo, rey de Escocia. Aunque tenía una formación calvinista estricta, no simpatizaba con las ideas puritanas, cada vez más extendidas en la religiosidad popular y entre los miembros del Parlamento y, como sus vecinos los monarcas de España y Francia, Jacobo quería concentrar el poder y aspiraba a ser absoluto, pero el cambio social provocó cambios importantes en las maneras en las que la gente pensaba y en la medida en la que la economía se volvía más compleja y próspera, la ley adquiere más peso en la sociedad.

Al igual que sus homólogos continentales, Jacobo necesitaba aumentar sus ingresos, sobre todo por sus altos gastos en lujos y la estridente prodigalidad de la vida cortesana, y para ello tenía un número limitado de opciones, todas difíciles de asumir. Una opción era endeudarse, como lo hicieron los reyes castellanos, hasta llevar a la quiebra a la corona. Otra era poner impuestos indirectos, pero estos eran poco confiables y controversiales, sobre todo porque el comercio internacional no se había desarrollado lo suficiente. También pudo vender propiedades de la corona, pero eso hubiera reducido las capacidades de la monarquía en el largo plazo. Por lo tanto, la opción más promisoría era aumentar los impuestos directos, lo cual implicaba consultar al Parlamento. A cambio de impuestos, el cuerpo representativo fue adquiriendo cada vez más peso político.

En el segundo cuarto del siglo XVII los comunes del parlamento entraron en conflicto con el rey Carlos I, hijo de Jacobo, frente a nuevos intentos de concentración absolutista —monárquica— del poder, los aumentos de impuestos y los intentos de

restricción de las libertades religiosas, lo que acabó por producir una guerra civil donde el parlamento armó un ejército de campesinos y comerciantes, dirigido por algunos nobles, contra el del rey y la mayoría de la nobleza, finalmente, después de casi una década de conflicto, el Parlamento triunfó y llevó a juicio al rey por traición y ordenó su decapitación en enero de 1649. Se instauró entonces una república parlamentaria que desembocó en una dictadura puritana. Una década después, a la muerte del caudillo Oliverio Cromwell, que había ejercido como Lord Protector del Parlamento, la monarquía fue restaurada con Carlos II, hijo del rey depuesto.

El poder del parlamento, sin embargo, era ya irreversible. Solo con su consentimiento se podría gobernar. En 1688 un golpe parlamentario —organizado por su propia hija para entronizar a su marido, Guillermo de Orange— destituyó a Jacobo II, sucesor de su hermano Carlos, muerto sin descendencia. Ese acontecimiento, conocido como la Revolución Gloriosa, fijó las nuevas reglas de la llamada constitución británica: a partir de entonces, el parlamento obtuvo el poder de fijar los impuestos y de regular al ejército, con lo que comenzó un gradual proceso de construcción institucional hasta llegar, en el siglo XIX, a ser un régimen parlamentario con poca o nula intervención real. Había nacido el primer régimen representativo de la era moderna, el primero en una gran potencia (North, 1990).

El nuevo papel del Parlamento británico a partir del final del siglo XVII acabó evitando la consolidación de una economía basada en monopolios, pues los propietarios querían libertad de comercio para sus productos y legislaron en ese sentido. Eso hizo que hubiera incentivos suficientes para que surgiera una clase de comerciantes próspera, que llevaría a Gran Bretaña a convertirse en la gran potencia económica del final del siglo XVIII y en la cuna de la Revolución Industrial. El hecho de que fueran los representantes de quienes pagaban los impuestos los que decidieran su monto y la manera en la que estos se gastaban tuvo dos efectos: por una parte, la tasa impositiva nunca fue la que el rey hubiera querido para satisfacer sus caprichos militares y de lujo. Aunque ahora nos parece exagerado la ostentación ceremonial de la corona inglesa, no se construyó en Inglaterra un Palacio de Versalles (North, 1981).

En la medida en la que el Parlamento decidía el destino de la recaudación y eran sus integrantes beneficiarios de los bienes públicos en los que se invertía, la pro-

porción del gasto estatal dedicado al sistema de justicia, a las infraestructuras y a la protección de derechos fue mayor que la destinada a esos rubros en España o Francia. Así, contar con un sistema de representación para decidir la política fiscal y las leyes no solo limitó la arbitrariedad distributiva de la corona, sino que generó mejores condiciones para el desarrollo económico.

Por supuesto, el Parlamento inglés —británico a partir de la unificación de los parlamentos de Escocia e Inglaterra en 1707, promovida por el propio Guillermo de Orange, ya viudo de María Estuardo, para consolidar la unificación de la Gran Bretaña, que había comenzado un siglo antes con la llegada de Jacobo Estuardo, rey de Escocia, al trono inglés— era un cuerpo de representación elitista. Solo los que obtenían cierto nivel de renta (ingresos) podían votar y ser votados. No entraban a la Cámara de los Comunes los labriegos, ni los artesanos pobres y mucho menos los trabajadores de las minas, las manufacturas y las fábricas que proliferaban por entonces en las ciudades inglesas. Mucho menos votaban las mujeres, que cada día se iban incorporando en mayor número a la fuerza de trabajo. Aquel Parlamento era oligárquico, no democrático.

Otra cara del elitismo parlamentario inglés original eran los *pocket/rotten boroughs* o “burgos podridos”, esas circunscripciones parlamentarias bajo el dominio de nobles de origen feudal y con escasa población. Un ejemplo emblemático es *Old Sarum*, con apenas 20 votantes, que era controlada por la familia Pitt. Este pequeño enclave generó dos primeros ministros y ostentaba sus raíces en la ascendencia de un exgobernador en Madrás. Estos casos ilustran cómo el poder político, en ciertos momentos históricos, estaba concentrado en manos de unos pocos, lo que cuestionaba la verdadera representatividad y equidad en la toma de decisiones parlamentarias.

Con todos sus defectos, el paso inicial en la construcción de un régimen cada vez más representativo estaba dado. Para inicios del siglo XIX, el rey reinaba, pero no gobernaba. Había surgido la figura de Primer Ministro, formalmente nombrado por el rey, pero que en realidad respondía a los intereses de la mayoría parlamentaria. La relevancia de la cuestión de los impuestos como principal función parlamentaria es evidente en el título original y oficial del Primer Ministro británico: *First Lord of*

the Treasury. Este cargo no solo ostenta la responsabilidad de gestionar las finanzas del reino en representación de la corona, sino que también debe obtener la aprobación ante la mayoría parlamentaria. Este matiz es fundamental, ya que resalta la conexión intrínseca entre las decisiones fiscales y la voluntad de la legislatura, y subraya la importancia de la transparencia y la participación del poder legislativo en las cuestiones financieras del país.

Gradualmente, con la operación permanente del Parlamento, se fueron consolidando los partidos políticos, sobre todo los *Tories* y los *Whigs*, correspondientes a los conservadores y los liberales, y, en la medida en la que los trabajadores se fueron organizando para defender sus intereses en aquella sociedad cada vez más marcada por la competencia comercial, fueron consiguiendo que la representación se ampliara, con sucesivas reformas en 1832, 1867 y 1884, hasta que el sufragio llegó a ser universal para los hombres mayores de 21 años con la *Representation of the People Act*, de 1918, que también otorgó el sufragio a algunas mujeres mayores de 30 años, en buena medida gracias al impulso del Partido Laborista a la participación política de los trabajadores y al movimiento sufragista de las mujeres (Adames y Suari, 2015).

El proceso por el voto de las mujeres en Gran Bretaña fue más largo y difícil que el de los trabajadores. La lucha por el sufragio femenino comenzó en la segunda mitad del siglo XIX, encabezada por mujeres de las elites, pero también con participación de las trabajadoras, y se prolongó hasta principios del siglo XX. La primera organización importante que luchó por el sufragio femenino fue la *National Society for Women's Suffrage* (NSWS), fundada en 1867. En los años siguientes, otras organizaciones activistas se unieron a la lucha por el sufragio femenino, incluida la *Women's Social and Political Union* (WSPU) de Emmeline Pankhurst, que utilizó tácticas cada vez más “escandalosas” para llamar la atención sobre la causa. No fue hasta el *Representation of the People (Equal Franchise) Act* de 1928 que finalmente se concedió el derecho al voto a todas las mujeres mayores de 21 años, en igualdad de condiciones que los hombres (Adames y Suari, 2015).

Esta historia viene a cuento para ilustrar la importancia del Parlamento británico en el desarrollo de los regímenes representativos, que acabaron por convertirse en democracias constitucionales, y en la importancia que tiene la representación para

el desarrollo de políticas fiscales más equitativas y para reducir los privilegios, tan comunes en las monarquías absolutas.

El hecho es que el ejemplo inglés se contagió por Europa y América. Primero fueron los colonos británicos en América los que comenzaron a exigir *no taxation without representation*, es decir, no queremos que nos impongan impuestos si no estamos representados en el cuerpo que decide cuánto tenemos que pagar y cómo se va a gastar ese dinero. Acababa de pasar la guerra de los siete años, una contienda entre Gran Bretaña y Francia que se libró en buena parte en América. Los colonos pelearon del lado de su rey contra los franceses y conquistaron para el Imperio Británico el territorio del Canadá. Pero después de su esfuerzo bélico, ahora el Parlamento desde Londres quería que las deudas de la guerra se pagaran con subidas exageradas de impuestos en las colonias.

Como los puritanos de Cromwell, más de un siglo antes, los colonos norteamericanos resistieron las nuevas imposiciones. Y como aquellos ejércitos del Parlamento, primero intentaron un pacto con la Corona, donde se les reconocieran claramente sus derechos para fijar impuestos y su libertad comercial. Los puritanos de 1649 decapitaron al rey. Los de 1776 se declararon independientes.

Pero la clase política de los tiempos de la independencia y la constitución de Estados Unidos era intelectualmente más elaborada que aquellos rústicos vestidos de negro que le cortaron la cabeza a Carlos I. Sus antecesores se nutrían de salmos y citas bíblicas; ellos, en cambio, habían leído a John Locke, el ideólogo sistemático de los principios de la Revolución Gloriosa de 1688, que había fijado la idea de la soberanía popular y del Estado como garante de los derechos naturales a la vida, la libertad y la propiedad desde una perspectiva no religiosa; también había divulgado la idea del gobierno representativo y con división de poderes. Conocían, además, el pensamiento francés de la Ilustración, sobre todo a Montesquieu, cuya teoría sobre la especificidad de las leyes en relación con los pueblos y sus culturas, además de su versión de la división de poderes, influiría sustancialmente sobre los autores de la Constitución en la Convención de Filadelfia de 1787.

Es decir, había evolucionado el conocimiento social, la reflexión sobre las relaciones humanas o, en otros términos, se había desarrollado la tecnología social. Con

esas nuevas ideas, en combinación con la herencia cultural de la tradición puritana de libertades e igualdad, se construyó la ideología —ese modelo mental compartido con el que se interpreta la realidad— que llevó a la independencia y con la que se escribió la Constitución de 1787 de Estados Unidos.

Aquellos patricios querían consolidar sus derechos de propiedad y sus libertades. Cuando se juntaron a establecer las reglas de un Estado central que resolviera las debilidades de la endeble confederación formada tras la guerra, interpretaron sus intereses con sus tradiciones culturales representativas; con su reconocimiento de la constitución británica —por lo menos en su tercio republicano, el que correspondía a la Cámara de los Comunes, de carácter electivo—; sus lecturas de las teorías de la soberanía popular y los derechos naturales; su idea de las libertades religiosas mezclada con el principio ilustrado de la necesidad de un Estado laico, regido por principios racionales, no religiosos; con la idea de un poder limitado, garante de derechos preexistentes y sometido constantemente a controles parlamentarios y judiciales. Pero, ante todo, estaban los intereses que querían defender y fomentar.

La Constitución de 1787 de Estados Unidos es realmente un gran diseño de tecnología social. En primer lugar, está pensada para consolidar bajo un nuevo manto a las instituciones políticas y los derechos de propiedad preexistentes, incluido el brutal derecho de poseer seres humanos como esclavos. De ahí la preocupación por limitar la capacidad del Estado central para modificar los derechos de propiedad y de ahí toda la calculada debilidad de la presidencia de Estados Unidos y la fortaleza del Congreso bicamaral (Dahl, 2003).

El diseño estableció tres poderes. El Ejecutivo, depositado en una sola persona, llamada Presidente de Estados Unidos; el Judicial, formado por una judicatura de estructura piramidal con la Corte Suprema en la cúspide y el Legislativo dividido en dos cámaras: una de representación poblacional y otra de representación paritaria de cada uno de los estados pactantes.

Desde luego que en la creación de un Congreso con dos cámaras se nota la influencia del modelo inglés, un arreglo político muy bien considerado por buena parte de las elites intelectuales de la independencia, los famosos *founding fathers*, a pesar de su ruptura con la Corona. Pero las funciones de la Cámara de Senadores

fueron cuidadosamente analizadas por los delegados a la Convención Constituyente de 1787. Las reflexiones políticas, jurídicas y filosóficas del proceso de diseño fueron publicadas periódicamente en *The Federalist*, escritas por James Madison y Alexander Hamilton, con alguna colaboración de John Jay, con la intención de legitimar entre la opinión pública lo que estaban diseñando los constituyentes. Se trató de un debate abierto y cuidadosamente abordado sobre cada asunto. La coherencia del producto final es resultado, fundamentalmente, del claro liderazgo intelectual y político que en aquella convención ejerció James Madison, quien sería, años después, el cuarto presidente de los Estados Unidos.

Cada aspecto de la Constitución norteamericana respondía a asuntos concretos que se querían enfrentar o resolver. El federalismo era inevitable allá donde existían estados diferenciados desde la época colonial, con formas de autogobierno heredadas de la tradición representativa británica. La presidencia estaba diseñada como un Ejecutivo muy acotado, no solo limitado por una cámara sino por dos y por un poder Judicial fuerte, heredero de la larga tradición judicial británica.

La Cámara de Senadores fue diseñada para dificultar la reforma legislativa, para atemperar la democracia. Es, además, un mecanismo de veto de los estados a las políticas presidenciales. No es, desde ninguna perspectiva, una cámara democrática. Es la representación de las elites políticas locales. La intención de su diseño era evitar que una mayoría de diputados del Norte, más populoso y con mayor crecimiento entonces, a pesar de la fortaleza de la sureña Virginia, pudiera imponer la abolición de la esclavitud o modificar cualquier otro privilegio de los estados del Sur, muy celosos de su autonomía (Dahl, 2003).

La cuestión de la monarquía hereditaria estaba descartada por la legitimidad que había adquirido la idea republicana, convertida en *Sentido común* por el panfleto de Thomas Paine que tiene la frase por título; de ahí la noción de un Presidente que solo jugara el papel de rey temporal. Pero la idea de rey que los constituyentes tenían no era la del absolutismo español sino la de la Corona británica, limitada por el parlamento. Sin embargo, le dieron al Presidente respaldo electoral propio y autonomía para formar su gobierno, solo con el aval de la Cámara de Senadores, facultad que el monarca ya estaba perdiendo en Gran Bretaña y que poco des-

pués quedaría en manos de la Cámara de los Comunes, como hasta ahora (Dahl, 2003).

Se trata de un diseño que dota de gran autonomía política y de decisión al Ejecutivo, pero que limita enormemente su capacidad para modificar las reglas. Es un diseño conservador que evita la arbitrariedad del Ejecutivo para modificar los derechos de propiedad. En Estados Unidos posibilitó la unión de dos sistemas de derechos de propiedad hasta la guerra civil de la mitad del siglo XIX, pues mientras que en los estados del norte no estaba permitida la esclavitud, en los del sur existía el brutal derecho a poseer a otros seres humanos en propiedad.

Unas décadas más tarde, cuando lograron su independencia, los países iberoamericanos intentaron copiar, en mayor o menor medida, el modelo presidencial de la Constitución de Filadelfia. El resultado de la copia fue el conflicto permanente entre los congresos y los ejecutivos, que querían imponer su poder autocrático; la tensión resuelta, las más de las veces, a través de la suplantación del orden constitucional por dictaduras de caudillos, cuando no derivó en guerras prolongadas.

Dos años después de la aprobación de la Constitución de los Estados Unidos, comenzó el gran cataclismo social en Francia. Es frecuente que la historia más común coloque en la Revolución Francesa el inicio de la gran transformación burguesa, sin tomar en cuenta que exactamente un siglo antes en Inglaterra el Parlamento había acotado el poder real de manera definitiva. El gran prestigio de las ideas de la Ilustración francesa del siglo XVIII, consideradas el caldo ideológico en el que se gestó el estallido revolucionario, se olvida que los grandes pensadores políticos del siglo de las luces en Francia abrevaron del pensamiento inglés del siglo XVII, sobre todo de John Locke, gran sintetizador de la idea de la soberanía popular que se había ido gestando durante los turbulentos años de la guerra civil inglesa y que había sido el eje ideológico de la Revolución Gloriosa de 1688.

Tanto Voltaire como Montesquieu viajaron a Inglaterra cuando el parlamentarismo se consolidaba y consideraban a la Constitución inglesa —un conjunto de prácticas y reglas no escritas, consuetudinarias, a las que se había sumado el acta de derechos del Parlamento, aceptada por el rey Guillermo de Orange en 1689— como el mejor modelo político existente. Los pensadores franceses veían con cierta envidia

la limitación del poder monárquico y aspiraban a moderar su propio absolutismo (Barzun, 2001).

En la Francia del Antiguo Régimen, los Estados Generales, *États généraux* en francés, eran convocados de manera excepcional por el rey, y eran integrados por representantes de los tres estamentos fundamentales. El Primer Estado estaba conformado por el clero, el Segundo Estado por la nobleza, y el Tercer Estado por los representantes de las ciudades con consistorio (ayuntamiento). Estas asambleas, establecidas por Felipe IV de Francia en 1302 en respuesta a la convocatoria del Papa Bonifacio VIII para un sínodo en Roma, tenían el propósito de definir de manera definitiva la relación entre el poder temporal y la Iglesia. Además, se utilizaban para juzgar al rey, acusado de abusos inauditos contra la Iglesia, lo que generó una respuesta inmediata por parte de Felipe IV. Nunca, sin embargo, tuvieron la importancia que gradualmente fue adquiriendo el parlamento inglés.

A partir del siglo XVI fueron cada vez menos frecuentes y la última vez que fueron convocados antes de los famosos de 1789 fue en 1614, por el rey Luis XIII, que reunió a los tres cuerpos estamentales que los constituían —la nobleza terrateniente, el clero católico y el pueblo llano, formado por los propietarios, comerciantes y burócratas con ingresos altos —la naciente burguesía— para resolver temas fiscales, por supuesto, pero también para discutir reformas para garantizar la convivencia entre católicos y hugonotes, como se llamaba en Francia a los cristianos de fe calvinista.

A partir de entonces, los reyes franceses gobernaron de manera absoluta. La concesión de privilegios monopolísticos y los propios monopolios reales permitieron a los monarcas prescindir de la concertación fiscal. Es la época en la que los teóricos políticos disertan sobre el derecho divino de los reyes y sobre la indivisibilidad de la soberanía. Nada de andar lidiando con asambleas de mal conformar, que solo causaban incordios y difícilmente llegaban a acuerdos aceptados por la corona.

La época de la casa de Borbón —que había empezado con la entronización de Enrique de Navarra, el caudillo hugonote de las guerras civiles de la segunda mitad del siglo XVI, que finalmente había abjurado de su fe calvinista para aceptar el catolicismo a cambio de ser reconocido como rey, con la famosa frase “París bien vale una misa” y después decretó el Edicto de Nantes, que establecía la tolerancia reli-

giosa— se caracterizó por la concentración total del poder en el monarca. Enrique, que reinó como Enrique IV, ya no aceptó tener primer ministro. Sus descendientes, los luises XIII, XIV y XV, fueron los epítomes del absolutismo real, sobre todo el segundo, Luis XIV, conocido como el Rey Sol, al que se le atribuye la frase emblemática de la época: “El Estado soy yo” (Barzun, 2001).

Aquellos reyes eran ricos, pero gastaban sin control en sus lujos y en sus guerras. Luis XIV se construyó un palacio descomunal, Versalles, y terminó por hundir a Francia en deudas con tal de imponer a su nieto como rey de España en la guerra de sucesión (1700-1715), enfrentado a Inglaterra y a Austria, que lucharon a lado de los defensores de un sucesor de la Casa de Habsburgo, la que había ostentado las coronas de Castilla y Aragón, y las de los reinos de ultramar desde los tiempos de Carlos I, históricamente conocido como Carlos V, por su título de emperador del Sacro Imperio Romano Germánico, a principios del siglo XVI. Felipe de Borbón, nieto del Rey Sol, se impuso en el trono del nuevo reino de España, pero Francia quedó hundida en la crisis económica.

Ese fue el legado de las monarquías absolutas: excesos reales, corrupción y crisis económica. Como veremos, algo parecido pasó en España. El sucesor de Luis XIV, su bisnieto Luis XV, se desentendió de la política y dejó el gobierno en manos de sus empleados, como el cardenal Fleury. Su reinado duró 59 años, durante los cuales florecieron las artes, las letras y las ciencias, pero la economía francesa se estancó y su poderío militar mermó. Como vimos antes, perdió Nueva Francia, hoy Canadá, en la Guerra de los Siete Años ganada por los colonos americanos de Gran Bretaña.

Cuando llegó al trono su nieto, Luis XVI, era evidente que Francia requería reformas profundas. Era urgente una reforma fiscal, lo mismo que una administrativa, pero estas no eran posibles sin una reforma política que limitara el poder real. La situación llegó al límite, por lo que el rey, después de navegar en las turbulencias del estancamiento durante quince años, hubo de convocar a los Estados Generales, con su antigua estructura medieval, con una Cámara para la nobleza o primer estado, otra para el clero y otra para quienes tenían suficiente renta para ser electos, pero no poseían títulos nobiliarios.

La sociedad francesa de 1789 ya no era la rural de 1614, cuando se habían reunido los Estados Generales por última vez. La nobleza estaba en decadencia, desacreditada por la corrupción y los excesos, las ideas de la ilustración había reducido la influencia del clero católico, a pesar de que desde los tiempos de Luis XIV había recuperado su papel como monopolio religioso y la creciente burguesía comercial, los funcionarios del Estado y los pequeños y medianos terratenientes que producían ya para el mercado, sobre todo los vitivinícolas, tenían una fuerza política inédita, que se reflejó en la negativa del llamado estado llano o “Tercer Estado”, a sesionar en cámaras separadas por clases sociales. El Tercer Estado se unió y se proclamó como la Asamblea Nacional. Esto ocurrió después de que el rey intentara limitar su poder de voto dentro de los Estados Generales, en favor de la nobleza y el clero.

Aunque la rebelión popular del 14 de julio de 1789 es recordada como el momento inicial de la revolución, en realidad el proceso revolucionario ya había detonado en los Estados Generales, con la exigencia del estado llano de sesionar en una Asamblea Nacional conjunta, sin diferenciación de clase.

Así, la Revolución Francesa se desarrolló en el terreno parlamentario. Por supuesto que estuvo jaleada por grandes movilizaciones populares y por la participación en la política de sectores hasta entonces marginados, pero los grandes debates y los grandes giros, tuvieron como escenario la Asamblea Nacional. Antes de la Toma de la Bastilla, frente a la tensión y el temor de disolución por parte del rey, los miembros de la Asamblea Nacional realizaron el Juramento del Juego de Pelota, comprometiéndose a no separarse hasta que se redactara una nueva constitución para Francia, que limitara a la monarquía.

Poco después de la gran rebelión popular de julio en París, la Asamblea Nacional Constituyente aprobó, el 26 de agosto de 1789, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, considerada un hito en la historia del desarrollo de los derechos humanos. En este documento es evidente la influencia de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos, de 1776, de las ideas de los pensadores ilustrados, como Montesquieu y, sobre todo, Rousseau y de la Enciclopedia. Es uno de los documentos más importantes de la historia política moderna y fue producto de un debate parlamentario.

Durante los siguientes dos años, la Asamblea Nacional trabajó para redactar y aprobar una nueva constitución para Francia, con grandes debates y tensiones en torno a la forma de gobierno, los poderes del rey y la división de poderes. Finalmente, la Constitución fue aprobada el 3 de septiembre de 1791 y estableció una monarquía constitucional en Francia, con los poderes del rey limitados y la definición de los derechos y deberes de los ciudadanos. Pareció entonces que Francia seguiría el camino establecido por Inglaterra un siglo antes, pero el rey, que había jurado la Constitución, decidió huir para buscar la ayuda de su cuñado, el emperador austriaco y enfrentar militarmente a la Asamblea.

El rey fue capturado y la asamblea abolió la monarquía. Nació entonces la Primera República Francesa el 21 de septiembre de 1792. La Convención Nacional reemplazó a la Asamblea Nacional y llevó a cabo cambios radicales en la estructura política y social de Francia. Durante este periodo, se llevó a cabo el juicio y la ejecución de Luis XVI, quien fue decapitado el 21 de enero de 1793, 144 años después de la decapitación de Carlos I de Inglaterra, condenado en un juicio similar por el Parlamento.

La Primera República fue un régimen turbulento. El poder radicó entonces en el cuerpo representativo, la Convención Nacional. La Constitución de 1793, que estableció una república parlamentaria con principios democráticos radicales, simplemente no fue observada. El derrumbe del antiguo régimen y el acoso del resto de las potencias europeas, empeñadas en asfixiar a la naciente república para que su ejemplo no cundiera, llevaron a constantes purgas y al gran terror de 1794, hasta que, en julio de aquel año, que en el calendario revolucionario correspondía al mes Termidor, o del calor, Maximilien Robespierre fue detenido y juzgado por la convención, el líder que había acumulado todo el poder sobre las cabezas decapitadas de sus adversarios. Finalmente, también su cabeza rodó por una rebelión parlamentaria.

La Constitución del año III del calendario revolucionario, aprobada el 22 de agosto de 1795 según el calendario común, dio marcha atrás con muchos de los avances democráticos de la primera constitución republicana, como el voto universal masculino y concentró el poder ejecutivo en un Directorio de cinco miembros. Las tormentas parlamentarias llevaron a que se restringiera el poder del cuerpo representativo y se aumentara el del ejecutivo, en este caso un órgano colegiado. La Convención

Nacional fue disuelta y sustituida por un legislativo de dos cámaras: el Consejo de Ancianos y el Consejo de los Quinientos, una suerte de diputados elegidos por voto censitario, es decir, solo entre los que tenían cierto nivel de renta. La fase radical de la Revolución había dado paso a un periodo más conservador y elitista.

Después vino la dictadura de Napoleón y el Primer Imperio, con sus guerras de conquista. El Senado fue entonces el cuerpo legislativo, pero los senadores eran nombrados por el Emperador. El parlamento democrático desapareció y el absolutismo resurgió bajo otro ropaje. Cuando Napoleón fue derrotado, fue restaurada la monarquía de los Borbones y dos hermanos del decapitado Luis XVI, Luis XVIII y Carlos X, ocuparon el trono, pero a pesar de que fueron restaurados muchos de los privilegios anteriores a la Revolución, la corona ya no fue monarquía —el gobierno de uno solo— en el sentido estricto del término, pues fue moderada por una Carta Constitucional otorgada por el rey, que establecía un cuerpo parlamentario permanente, aunque limitado en sus poderes, con una Cámara de Diputados, con voto censitario, lo que quiere decir que solo quienes están censados con cierto nivel de riqueza tienen derecho al voto, y la Cámara de los Pares, integrada de manera hereditaria, a la manera de la Cámara de los Lores británica.

En 1830, una nueva revolución destronó definitivamente a los Borbones, después de que el rey Carlos X pretendió eliminar la Cámara de Diputados, y le dio mayor poder al parlamento, mientras que el nuevo rey, Luis Felipe de Orleans, ya solo rey de los franceses y no de Francia, tuvo un poder todavía más acotado. En 1848, un año en el que se propagaron levantamientos similares por toda Europa, una nueva rebelión popular estableció una República con un Presidente electo por sufragio popular, pero con un gobierno responsable ante la Cámara de Diputados. Sin embargo, dos años después, el Presidente elegido, Luis Bonaparte, sobrino de Napoleón, acabó por dar un golpe de Estado y se proclamó emperador absoluto. Una vez más, el cuerpo representativo fue relegado.

Finalmente, en 1871, hundido el imperio en deudas por sus guerras extranjeras, sobre todo la intervención en México, y derrotado militarmente por Prusia, que gracias a esa victoria se convirtió en el reino articulador de la unidad alemana, en Francia se estableció la Tercera República, claramente parlamentaria, con voto uni-

versal masculino. A partir de entonces, el órgano parlamentario ha sido crucial en Francia, con la excepción de los tiempos de la II Guerra Mundial, cuando el llamado régimen de Vichy, colaboracionista con la Alemania nazi, estableció una dictadura. La Cuarta República, surgida en 1944, al final de la guerra, también fue parlamentaria. Aquel régimen fue el primero plenamente democrático, pues fue entonces cuando las mujeres accedieron al sufragio.

Incluso en la actual Quinta República, instaurada en 1958 y de carácter semi presidencial, la Asamblea Nacional tiene no solo facultades legislativas y presupuestales, como sus homólogas en los regímenes presidenciales, sino que el gobierno, encabezado por un primer ministro, tiene que rendir cuentas ante ella, que puede censurarlo, pero ese tema se explicará más adelante (Aguirre, 1996).

En España el desarrollo parlamentario fue más lento y también muy accidentado. Las Cortes de los reinos primigenios de Castilla y Aragón, cuyas coronas se unificaron con el ascenso al trono de ambas coronas de Carlos I, nieto de los reyes católicos, en 1517, fueron perdiendo relevancia durante su reinado y el de sus descendientes de la casa de Habsburgo durante el siglo XVI y XVII. En la medida en la que los monarcas Felipe II, Felipe III y Felipe IV fueron concentrando el poder de manera absolutista, las Cortes se convirtieron en meras ceremonias y perdieron toda relevancia política o fiscal. Las Cortes de Aragón fueron formalmente abolidas con la unificación de la Corona de España por parte de Felipe V, primer rey de la casa de Borbón, en plena guerra de sucesión, en 1707. Hubo durante el siglo XVIII reuniones esporádicas de Cortes ceremoniales, pero sin función parlamentaria.

No hubo en España un auténtico parlamento hasta la convocatoria a las Cortes de Cádiz en 1810, durante la invasión napoleónica. En medio de la guerra de independencia, como se le conoce en España a la lucha contra las tropas francesas, el Consejo de Regencia, un órgano de gobierno provisional que asumió el poder tras la salida de los monarcas españoles, convocó a las Cortes en un intento por restablecer la legitimidad del rey Fernando VII y resistir la imposición de José Bonaparte como monarca en España.

La convocatoria de las Cortes de Cádiz se realizó con el objetivo de establecer un gobierno representativo y promulgar una constitución que garantizara los derechos

y libertades de los ciudadanos. Las Cortes estuvieron compuestas por representantes elegidos por sufragio universal masculino indirecto, lo que significa que los ciudadanos elegían a “compromisarios”, es decir, delegados que a su vez seleccionaban a los diputados. En todos los reinos americanos de la Corona fueron electos diputados que participaron en los debates y en la redacción de la Constitución (Breña, 2012).

Esta convocatoria también tuvo otros propósitos estratégicos. Por un lado, buscaba congraciarse con el ala más liberal del movimiento de resistencia, fomentando ideas de libertad e igualdad en la redacción de una nueva Constitución. Por otro lado, tenía la intención de atraer el apoyo de los criollos de América, quienes ya habían comenzado movimientos independentistas desde la abdicación forzada del rey, y que esperaban obtener mayores derechos y autonomía en un nuevo orden político.

Las Cortes redactaron finalmente la Constitución de 1812, conocida popularmente como la “La Pepa”, porque fue el 19 de marzo de aquel año, día de San José, cuando fue promulgada. Esta constitución sentó las bases para un régimen liberal y estableció derechos como la igualdad ante la ley, la libertad de expresión y la separación de poderes. Pero en cuanto Napoleón fue derrotado en 1814 y “el deseado” Fernando VII volvió a Madrid, la abrogó para restablecer una monarquía absoluta, en consonancia con los pactos de la “Santa Alianza” anti napoleónica (La Parra López, 2014).

La vuelta al absolutismo en la metrópoli contribuyó a exacerbar el independentismo en casi todos los reinos americanos de la corona española, aunque ese no fue el caso en la Nueva España, como se verá cuando abordemos la evolución del Congreso mexicano. En la península ibérica tampoco la monarquía gozó de aceptación plena y el movimiento liberal mantuvo una férrea oposición a la traición del rey, que había abjurado de la Constitución que de manera oportunista había aceptado para mantener el apoyo a su retorno al trono. Entre 1814 y 1820 hubo cinco intentos liberales por revertir el absolutismo y volver a la Constitución y a las Cortes electas.

Fernando VII organizó un ejército para sofocar las rebeliones de los reinos de América, pero el 1 de enero de 1820, en el municipio sevillano con el simpático nombre de Las cabezas de San Juan, el teniente coronel Rafael Riego se pronunció a favor de “La Pepa”, que como ya vimos era el nombre popular de la Constitución de 1812 y fue apoyado por las tropas de la Gran expedición de Ultramar acantonadas en

ese lugar y, en lugar de seguir a Cádiz para embarcarse rumbo a América, pusieron rumbo a Madrid, con apoyo popular.

La revolución liberal triunfó y Fernando VII, con su acostumbrado oportunismo, decretó: “marchemos, y yo el primero, por la senda constitucional. La Constitución de 1812 fue restablecida y fueron elegidos diputados por voto universal masculino indirecto en todas las provincias y regiones de la Corona, incluidos los territorios de ultramar, pues la Constitución había decretado la igualdad de todos los españoles, sin distinción étnica o de nacimiento. Aunque ya en varios de los reinos americanos las elites vieron con indiferencia el restablecimiento de las Cortes, fueron electos diputados de todo el continente. Para lo que aquí más nos importa, la Nueva España envió 38 diputados electos por voto universal indirecto. Muchos de ellos serían después figuras clave de las primeras décadas de vida independiente de México, como Lucas Alamán, Miguel Ramos Arizpe, Manuel Gómez Pedraza, Pablo de la Llave o Lorenzo de Zavala. José Mariano Michelena, que desde 1808 había conspirado por la independencia de la Nueva España contra la intervención napoleónica y a favor de la legitimidad de Fernando VII y que en 1824 sería presidente en turno del Supremo Poder Ejecutivo mexicano en el momento de proclamación de la primera Constitución federal, también fue diputado a Cortes entre 1820 y 1822 (Rújula y Chust, 2020).

Las Cortes del llamado trienio liberal, porque la vigencia constitucional solo duró hasta 1823, enfrentaron desafíos internos y externos, pues se vieron obligadas a equilibrar las diferentes corrientes políticas y sociales de la sociedad española, desde los más conservadores, reacios a aceptar el avance democrático, a los liberales moderados hasta los más radicales. Además, se dedicaron a establecer un sistema de elección de diputados más inclusivo, buscando garantizar la representación de Iberoamérica, aunque los esfuerzos de diputados como Michelena y Alamán para discutir el tema de la autonomía de los reinos de ultramar no encontró suficiente eco (Van Young, 2021).

Con respecto a las colonias americanas, las Cortes abolieron los virreinos y los convirtieron en provincias constitucionales de ultramar, de acuerdo con el texto constitucional. Los virreyes fueron sustituidos por jefes políticos nombrados por las propias Cortes. La ciudadanía había sido extendida, pero ya era demasiado tarde.

Los diputados de la Nueva España, por ejemplo, regresaron en 1822 a un país nuevo, que había declarado su independencia.

Durante el trienio liberal las Cortes tuvieron que lidiar con las presiones y amenazas de las potencias absolutistas europeas, que veían con recelo los avances liberales en España. Estas tensiones internas y externas finalmente llevaron a la caída del régimen liberal en 1823, con la reinstauración del absolutismo, después de la intervención de una fuerza expedicionaria francesa, los Cien Mil Hijos de San Luis, enviada por Luis XVIII para apoyar a su primo Fernando en la reinstauración absolutista (Rújula y Chust, 2020).

El resto del siglo XIX español fue turbulento. Al reinado absolutista de Fernando VII le siguió otra guerra de sucesión entre los que apoyaron su decisión de heredar la corona a su hija recién nacida, Isabel II y quienes buscaron mantener una monarquía tradicionalista, basada en la Ley Sálica, que les negaba a las mujeres el derecho a la sucesión dinástica y apoyaban al hermano del rey muerto, Carlos Isidoro, por lo que fueron llamados *carlistas*. Ganaron los partidarios de Isabel, entre los que se contaban los liberales, pero los “pronunciamientos”, levantamientos militares recurrentes, se sucedieron de manera muy parecida a lo que ocurría con los antiguos reinos hispanos de América, ya repúblicas independientes, donde el poder político estuvo en disputa entre caudillos militares durante la mayor parte del siglo.

La reina Isabel acabó por ser derrocada en 1868, a los 38 años, después de pasar buena parte de su accidentado reinado a la merced de los espadones militares y los conflictos entre liberales y conservadores que convirtieron a las Cortes en un escenario de constantes sainetes políticos. La sucedió brevemente el rey Amadeo de Saboya, de origen italiano, que acabó por huir del país al que consideró ingobernable y en 1873 se constituyó la Primera República, también muy breve, que intentó democratizar al país y reformarlo, pero la fragmentación política y las tensiones sociales llevaron a su colapso y a la restauración de la casa de Borbón en 1874, con Alfonso XII, hijo de la depuesta reina, en el trono.

Vino entonces una época peculiar para las Cortes españolas. Antonio Cánovas del Castillo, líder conservador, pactó con los liberales lo que se conoció como el sistema de turnos en las Cortes españolas. Se trató de un arreglo de alternancia pactada

en el poder entre los dos principales partidos políticos de la época, el conservador y el liberal, con el fin de garantizar la estabilidad política y evitar la confrontación constante. Este sistema permitía una transición pacífica y controlada del poder entre los partidos, que durante un tiempo brindó la sensación de democracia y participación política (Comellas, 2018). Sin embargo, se trataba de una ficción aceptada, pues las elecciones eran una simulación fraudulenta diseñada para perpetuar una élite política.

Con todo, el sistema de turnos garantizó un periodo de estabilidad política prolongado y permitió la sucesión del malogrado rey Alfonso XII, que murió muy joven, a su hijo infante, Alfonso XIII, aunque mientras este fue niño la regencia la ejerció su madre, María Cristina de Habsburgo. La corrupción y la simulación democrática marcaron aquella época en las Cortes, hasta que el rey apoyó el Golpe de Estado del general Miguel Primo de Rivera, que las cerró en 1923, con lo que terminó una época de parlamentarismo ficticio en las que las Cortes no fueron más que un escenario teatral para enmascarar los acuerdos oligárquicos entre dos facciones de las elites.

Sin embargo, de algo servían las Cortes en el periodo del turno. Tan es así que el golpe de Primo de Rivera fue auspiciado por el rey cuando se abrió una investigación parlamentaria sobre un desastre militar en la guerra colonial de Marruecos, provocado por actos de corrupción en los que estaba involucrado el propio Alfonso XIII, frívolo y ambicioso. Cuando las comisiones establecidas comenzaron a indagar acerca de los intereses reales, vino el golpe y las Cortes fueron clausuradas. Con todo y su origen como pacto de elites, el cuerpo representativo era un instrumento de rendición de cuentas que acabó por ser demasiado incómodo (Comellas, 2018).

Murió Primo de Rivera y lo sucedió el general Berenguer, pero este ya no pudo sostener la dictadura y vino un periodo breve de lo que se conoció como la “dictablanda”. Entonces los líderes republicanos, los socialistas y los nacionalistas comenzaron a construir acuerdos políticos. En abril de 1931 hubo elecciones municipales, que fueron ganadas por la coalición republicana en las principales ciudades de España y el rey decidió marcharse. Entonces se proclamó la Segunda República y se

eligieron Cortes Constituyentes, que elaboraron una Constitución de avanzada, con derechos universales y que le otorgó el poder político a las Cortes con un régimen de República Parlamentaria.

La Segunda República fue una época de grandes avances sociales, pero también de polarización extrema. Al primer gobierno progresista, pero moderado, lo siguió uno producto de una coalición de derechas conservadoras, después de las elecciones de 1933, en las que ya votaron las mujeres y varias fueron elegidas diputadas. Las tensiones sociales se expresaron de manera violenta durante 1934, con rebeliones obreras en Asturias y Cataluña, mientras la derecha radical se iba acercando a las ideas fascistas que campeaban en Italia y Alemania. En febrero de 1936 las elecciones fueron ganadas por el Frente Popular, coalición de izquierda que incluía a partidos nacionalistas vascos y catalanes, y los socialistas encabezaron el gobierno que se formó en las Cortes (Jackson, 1990).

Sin embargo, la derecha recalcitrante, en la que militaban muchos de los principales oficiales del ejército, intentó un golpe de Estado en julio de 1936. Aunque el golpe fracasó, estalló la guerra civil y durante casi tres años España se sumió en la violencia fratricida. Después vino una dictadura que duró 36 años, encabezada por el general Francisco Franco, un régimen autocrático nacional-católico, que contó con unas Cortes corporativas, con *procuradores*, que no diputados, nombrados a dedo por el *Caudillo*, entre los representantes de las principales organizaciones que estructuraban al régimen: la iglesia, los militares, las elites empresariales, el *movimiento* (una suerte de partido único con reminiscencias fascistas) y los sindicatos verticales, que agrupaban lo mismo a los empresarios que a los trabajadores. Aquellas Cortes no fueron más que una caja de resonancia para las decisiones del dictador y su círculo cerrado (Giménez Martínez, 2012)

Solo después de la muerte del dictador, en 1975, se abrió un proceso de transición con pactos entre todas las fuerzas políticas relevantes, de derecha a izquierda, desde los círculos reformistas del régimen hasta el Partido Comunista. Solo quedaron fuera del nuevo acuerdo los recalcitrantes de ultraderecha y los extremistas nacionalistas que habían optado por la violencia y sostuvieron una actividad terrorista hasta 2011. Los acuerdos derivaron en una Ley de Reforma Política que permitió organizar las

primeras elecciones auténticas en 1977, 41 años después del estallido de la Guerra Civil. De ahí surgieron unas Cortes plurales, que nombraron a un gobierno democrático y se convirtieron en constituyentes (Maravall, 1983).

En 1978, las Cortes aprobaron una Constitución de amplio consenso, que instituyó un reino parlamentario en un Estado social y democrático de derecho. A partir de entonces, España ha vivido casi medio siglo en el que se han sucedido gobiernos socialistas y conservadores. En todas estas décadas, las Cortes han sido el principal escenario de la política española; ahí se han dado los debates cruciales para avances en los derechos de las mujeres, de las comunidades lingüísticas y culturales, de la diversidad sexual y, sobre todo, de extensión de la sanidad universal, la educación pública y los derechos laborales.

Después de una historia convulsa, y con ejemplos de violencia y turbulencia que siguen presentes en su sociedad, finalmente desde finales del siglo pasado, España ha vivido en una democracia parlamentaria y con los beneficios derivados de la pertenencia a la Unión Europea.

Es relevante analizar su evolución política para acercarse al caso mexicano, pero en toda Europa, especialmente después de las revoluciones de 1848, se gestaron acuerdos parlamentarios que transformaron la concepción de la democracia en el siglo XIX. Este cambio histórico, evidente en países como el Reino Unido y la Alemania de Bismarck, mostró que la expansión democrática no solo consolidaba naciones, sino que también abordaba asuntos políticos y sociales en un contexto más amplio. La autonomía relativa de estos parlamentos permitió explorar formas de democracia independientes de las estructuras estatales tradicionales, promovió interacciones que iban más allá de la consolidación de identidades nacionales e impulsando la representación de diversas identidades en los sistemas democráticos. Este enfoque innovador demostró que la democracia puede adaptarse con flexibilidad a las complejidades y diversidades sociales, sin necesariamente estar vinculada a la consolidación de entidades nacionales homogéneas.

Sin embargo, las democracias parlamentarias plenas no se generalizaron sino después de la Segunda Guerra Mundial, con pocas excepciones: además del caso paradigmático de Gran Bretaña, que ha tenido un régimen parlamentario progresi-

vamente democrático desde 1688, Suecia es un caso de estabilidad parlamentaria de más de un siglo, junto con los Países Bajos, Dinamarca y pocos más.

En la mayoría de los casos europeos, los periodos democráticos han sido interrumpidos por épocas totalitarias, como en el caso del fascismo en Italia y el nazismo en Alemania y los regímenes comunistas de Europa central y del este donde las transiciones a la democracia tuvieron lugar después de la caída del muro de Berlín, en 1989. Pero incluso en algunos países integrantes de la Unión Europea, como Hungría y Polonia, hoy la pluralidad democrática está en riesgo y el papel de los parlamentos mengua ante los intentos autocráticos de líderes iliberales. Nunca se puede dar establecida la democracia de una vez por todas, pues siempre existirán grupos que quieran apropiarse de manera monopólica del poder, en lugar de aceptar su participación en el espacio de coaliciones y negociaciones que implica el reconocimiento de la pluralidad.

En nuestros tiempos, la Unión Europea, creada en 1993 cuando entró en vigor el Tratado de Maastricht, es el desarrollo democrático complejo más reciente, y es un buen ejemplo de organización política y parlamentos transnacionales, con muchas posibilidades como modelo de integración social, pero con enormes retos marcados por las inercias institucionales del nacionalismo.

Entremos de lleno al caso de México.

La larga marcha de la representación en México

La primera vez que los mexicanos, entonces todavía súbditos de la Corona de España en el virreinato de la Nueva España, votaron por diputados fue en la elección de las Cortes que se reunirían en Cádiz en 1810, de las que fue producto la Constitución de España de 1812. Por supuesto se trató de una elección indirecta, pero la Junta Central del Reino, que convocó a las Cortes en condiciones muy difíciles, pues era perseguida por las tropas francesas, en plena Guerra de Independencia de España contra Napoleón, buscó una amplia representación de los virreinos y las capitanías generales de la América Española (Ferrer Benimeli, 2021).

Ninguna otra metrópoli europea otorgaba a sus territorios ultramarinos una representación similar. El parlamento inglés, considerado, como ya hemos visto, el más avanzado de la época, nunca les dio a sus colonias en Norteamérica más que una representación virtual, lo que fue una de las principales razones que llevaron a la independencia de las colonias británicas en 1776. En tan solo unos pocos meses de 1810, la regencia que gobernaba en nombre de Fernando VII había adoptado una nueva perspectiva al referirse a una “Nación española”, que abarcaba tanto la península como América. Además, habían declarado que los “naturales” del Nuevo Mundo eran iguales a los naturales del Viejo Mundo. Pero eso no fue todo, también comunicaron a los residentes de América que tenían el derecho de participar en el gobierno de la Nación española y que tenían en sus manos tanto su propio destino como el de la Monarquía. Esta evolución en la postura de la regencia generó un sentimiento de empoderamiento y un sentido de responsabilidad en los habitantes del Nuevo Mundo. Fue un momento de gran importancia que marcó un cambio significativo en la relación entre América y España (Rodríguez O., 2008).

Una parte de la población políticamente activa de Nueva España recibió con júbilo la noticia de que tendrían la oportunidad de participar en unas elecciones para formar unas cortes que liderarían la lucha contra los franceses y posiblemente impulsarían reformas en la Monarquía Española. Antes de esto, en febrero de 1810, los ayuntamientos del reino recibieron una proclama del Consejo de Regencia que informaba a la nación sobre el estado de la guerra contra los franceses y las expectativas que se tenían de las futuras Cortes (Rodríguez O., 2008). En la Nueva España fueron elegidos 19 diputados propietarios, pero como ninguno pudo llegar a tiempo a la instalación de las Cortes, fueron electos siete suplentes con un procedimiento especial. Algunos de ellos, como José María Couto y José María Gutiérrez de Terán, se convirtieron en parlamentarios notables durante los debates constitucionales.

El método de elección de los diputados americanos fue distinto al de los que representaron a las provincias de la península, Baleares y Canarias, pero se buscó que tuvieran fuerte legitimidad local. Se estableció que los diputados debían ser naturales de la provincia, lo que significaba que los españoles europeos residentes en América no podían participar. Además, se optó por elegir un diputado por cada ayuntamiento en lugar de uno por cada reino. Aunque generalmente se ha señalado la desigualdad en la representación asignada a los americanos en las Cortes, es importante destacar que el gobierno español estaba llevando a cabo una acción extraordinaria. Según el decreto expedido por el consejo de regencia el 14 de febrero de 1810: “vendrán a tener parte en la representación nacional de las cortes extraordinarias del reyno (sic) diputados de los virreinos (sic) de Nueva España, Perú, Santa Fe (ahora Colombia) y Buenos Aires, y de las capitanías generales de Puerto Rico, Cuba, Santo Domingo, Guatemala, Provincias Internas (el norte de la Nueva España, al que se le asignó representación propia), Venezuela, Chile y Filipinas. Estos diputados serán uno por cada capital cabeza de partido de estas diferentes provincias” (Berry, 2014)

Sin embargo, las Cortes de Cádiz llegaron demasiado tarde. El régimen representativo en el mundo español nació con una fuerte crisis de credibilidad. En 1810, la mayoría de los americanos esperaban que los franceses triunfaran, ya que los ejércitos napoleónicos controlaban casi toda la península. Este temor a la dominación

francesa intensificó el deseo de buscar autonomía en muchos habitantes del Nuevo Mundo. En abril de 1810, los movimientos autonomistas resurgieron en Caracas, seguidos de Buenos Aires y Charcas en mayo, Santa Fe de Bogotá en julio, y en tres zonas diferentes en septiembre: el Bajío en la Nueva España el 16 —la sublevación de Miguel Hidalgo—, en Santiago de Chile el 18, y en Quito el 20. Estas regiones buscaban establecer gobiernos transitorios en nombre de Fernando VII. Sin embargo, los movimientos autonomistas de 1810 desataron, sin darse cuenta, otras fuerzas sociales. Grupos y regiones descontentos aprovecharon la oportunidad para plantear sus demandas. En poco tiempo, las guerras civiles consumieron grandes áreas del continente americano y se convirtieron en luchas por la separación completa de España (Rodríguez O. 2008).

Cuando la Constitución de Cádiz fue finalmente aprobada en 1812, buena parte de la Nueva España vivía su propia lucha por la independencia. El caudillo José María Morelos no reconoció la legitimidad de la Constitución española de 1812 y convocó, en septiembre de 1813, a un Congreso de Anáhuac, que declararía la independencia de la América Septentrional del trono español. El Congreso sesionó a salto de mata, perseguido por el ejército realista, pero finalmente, el 22 de octubre de 1814, en Apatzingán, el congreso ratificó el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido también como la *Constitución de Apatzingán*.

A pesar de la relevancia simbólica del Congreso de Chilpancingo y de la Constitución de Apatzingán para la historia del México independiente, aquella asamblea fue mucho menos representativa que la delegación novohispana a Cádiz, pues solo lo integraron diez diputados, representantes de unas cuantas provincias, nombrados sin un proceso electoral claro. De cualquier manera, el de Chilpancingo es el primer intento por contar con un cuerpo representativo propio en México.

En el momento de la aprobación del Decreto Constitucional en Chilpancingo, la Constitución de Cádiz ya había sido abrogada por Fernando VII y se había restablecido la monarquía absoluta. Por cierto, el último presidente de la legislatura constitucional en 1814, antes de la disolución de las Cortes surgidas de la Constitución española de 1812, fue el diputado de Puebla de los Ángeles Antonio Joaquín Pérez Martínez.

En buena medida, la rebelión de Morelos, como antes la de Hidalgo, fueron reacciones contra la dominación francesa de España, pero catalizaron los malestares de los grupos sociales oprimidos por la dominación virreinal y engendraron una conciencia nacional anhelante de independencia plena. Sin embargo, el regreso de Fernando VII al trono en 1814 y la derrota de Morelos al año siguiente marcaron un relativo apaciguamiento de la insurgencia, con solo algunos focos de resistencia en el sur y el norte del país. A diferencia de lo ocurrido en América del Sur, donde las elites criollas mantuvieron la guerra contra la Corona y contra el absolutismo, en la Nueva España las elites criollas favorecieron el restablecimiento de la monarquía.

Cuando en 1820, después del levantamiento de Riego, del que ya les he contado antes, se restableció la Constitución de 1812, hubo de nuevo elecciones para diputados a Cortes en la Nueva España, mientras que en la mayor parte de los antiguos virreinos la convocatoria fue recibida con indiferencia. Los liberales triunfantes en España intentaron, desde la preparación de la convocatoria a Cortes, que la representación de los españoles de América fuera equitativa con la de los de la península y que se evitara cualquier distinción entre americanos y europeos, pero lejanía y los movimientos independentistas hicieron que la representación americana fuera exigua al momento de instalarse las Cortes el 9 de julio y que al igual que diez años antes, estuviera integrada en buena medida por suplentes elegidos a última hora entre los americanos residentes en España (Chust, 2023).

Solo entre finales de 1820 y el primer trimestre de 1821 fueron llegando los diputados americanos, la mayoría de ellos novohispanos y centroamericanos, debido a la indiferencia del resto de los virreinos, donde los movimientos independentistas ya triunfaban. Entre los diputados llegados de la Nueva España destacaron Lorenzo Zavala, Lucas Alamán, Juan Nepomuceno Gómez Navarrete, Pedro de la Llave, Francisco Fagoaga, Tomás Murphy, Manuel Gómez Pedraza, Juan de Dios Cañedo o José Mariano Michelena, liderados por Miguel Ramos Arizpe. Su participación en los debates fue notable. Por ejemplo, Lucas Alamán presentó iniciativas para reformar las leyes mineras, tema en el que era experto.

En España, las Cortes del trienio liberal fallaron a la hora de abordar el tema de las independencias de América. La mayoría de los diputados europeos, incluso los

liberales más radicales, creían que bastaría con la reimposición de la Constitución de 1812 para solucionar las demandas de los americanos, o al menos para apaciguarlas (Anna, 2003). De ahí que la noción de autonomía para los reinos de ultramar no estuviera en el centro de la discusión, mucho menos la de independencia, por lo que el régimen liberal no fue capaz de plantear una política renovada para la pacificación de América.

Lucas Alamán, el indispensable historiador que fue diputado entonces, escribió en su *Historia de Méjico* sobre los debates de las Cortes extraordinarias de 1821 —que curiosamente se instalaron en Madrid el 28 de septiembre de aquel año, el mismo día que en Ciudad de México se instalaba la Junta Provisional Gubernativa, se nombraba la regencia y se firmaba el acta de independencia—; ahí dice que no se presentó propuesta alguna sobre los asuntos americanos y que mientras la monarquía se colapsaba, las Cortes se entretenían en discutir si una villa debía pertenecer a la provincia de Cuenca o a La Mancha (Van Young, 2021).

Hubo un solo intento fallido por discutir la cuestión americana en las Cortes del trienio liberal, como se conoce al periodo de vigencia de la Constitución de 1812 entre 1820 y 1823, finalizado, con una intervención francesa para imponer a Fernando VII como rey absoluto. A instancias del destacado liberal José María Queipo de Llano, Conde de Toreno, se formó un comité para discutir propuestas que pusieran fin a los levantamientos en América. En él participaron los novohispanos Lucas Alamán, Lorenzo de Zavala y Francisco Fagoaga, pero al final de cuentas nada salió de ahí, ante la oposición del rey a cualquier proposición que implicara alguna forma de autonomía o el envío de un príncipe de la casa real a las Américas (Van Young, 2021).

Mientras tanto, en la Nueva España el 24 de febrero de 1821, Agustín de Iturbide pactó con Vicente Guerrero el Plan de Iguala y las Tres Garantías en las que se susentaría la independencia de México —Religión, Unión e Independencia— y lograba el apoyo de las elites virreinales al proyecto, en buena medida como reacción contra el triunfo liberal y el constitucionalismo en la Península Ibérica. Las noticias de la insurrección de Iturbide llegaron el 4 de junio a Madrid en un despacho del virrey Apodaca.

De nuevo, la cuestión de la existencia de un órgano representativo fuerte frente al poder del autócrata, que es la forma *natural* o primigenia del Estado, ha estado en el centro de la construcción de los Estados modernos. El tránsito de un Estado *natural* a un orden social de acceso abierto, con una organización estatal funcional, comienza con el empoderamiento de las asambleas representativas frente al poder absoluto.

Mientras en Madrid la representación mexicana discutía sobre nuevas leyes de minería y las Cortes imaginaban que los americanos festejarían entusiasmados el cambio político en la Metrópoli —por lo que depondrían su rebeldía—, a las elites virreinales de la Nueva España les aterró el triunfo liberal. Quienes tenían el control del territorio, gracias al ejército construido para combatir a Morelos entre 1812 y 1815, y que habían mantenido, entre 1815 y 1820, en relativa paz al reino mientras en el resto de la América hispana las guerras de independencia estaban activas, se dieron cuenta que sus privilegios estaban en peligro si se extendieran los derechos políticos proclamados por la Constitución de Cádiz.

La Conspiración de la Profesa es el momento del primer pacto político exitoso por la independencia. Ahí se reunieron representantes de la burocracia que administraba al reino, de la milicia que había combatido con denuedo a las fuerzas populares de Morelos y a su Congreso de Chilpancingo, del alto clero que había apoyado la persecución contra los curas de pueblo que clamaban por la independencia en los tiempos en los que en España también los curas de pueblo clamaban por la independencia durante la invasión napoleónica, de los comerciantes de la Ciudad de México y Puebla, de los mineros del Bajío y del Camino Real de Tierra Adentro.

Para esos grupos privilegiados las libertades y los derechos ciudadanos de la Constitución eran una amenaza. De ahí que se consideraran con fuerza suficiente para zafarse de eso de tolerar la libertad religiosa o restarle poder al clero, mucho menos enajenarle sus bienes; tampoco les gustaba eso de acabar con las protecciones monopolistas y otros absurdos liberales. Y, sobre todo, lo vieron como una oportunidad para dejar de pagar impuestos a una Metrópoli que no derramaba mucho por estos lares.

El gobierno virreinal, encabezado por Juan Ruiz Apodaca, era claramente adverso a la Constitución de Cádiz. Apodaca era un militar de prestigio y había sido enviado

como virrey para reimponer el orden y el arbitraje absolutista, en lo cual tuvo éxito, pues la mayoría de los antiguos insurgentes derrotados aceptó el indulto que les ofreció y logró la pacificación de la mayor parte del territorio, pues solo quedaron tres pequeños focos de insurgencia guerrillera: el de Vicente Guerrero en la costa sur del Pacífico, el de Guadalupe Victoria y el de Nicolás Bravo, ambos en la costa del Golfo.

La mayor amenaza de guerra que había enfrentado Apodaca fue la expedición de Xavier Mina, el militar liberal español que en 1817 trató de armar una gran expedición a la Nueva España para sustraerla del control de Fernando VII, en la lucha por derrocar al rey traidor que había derogado la Constitución. Mina no logró juntar el ejército que se proponía y llegó con solo 300 reclutas conseguidos en Londres y Nuevo Orleans, sin los recursos esperados. Prueba de que ya no había insurgencia relevante, es que solo pudo conectar con la pequeña guerrilla de Pedro Moreno y el ejército realista lo aplastó en pocas semanas. Para Mina no hubo indulto y fue fusilado (Ruiz de Apodaca, 1817).

Cuando se restableció la Constitución en España, en 1820, a Apodaca no le gustó, en primer lugar, porque lo degradaba. La Constitución había abolido los virreinos y, con ello, el cargo de virrey, que tanto le gustaba. Ahora solo era jefe político superior de la Provincia Constitucional de la Nueva España, un ámbito mucho menor que el del antiguo virreinato, que había llegado a abarcar hasta las islas Filipinas. Así, se sumó a los conspiradores y aceptó nombrar a Agustín de Iturbide como comandante del ejército del sur, encargado de combatir a Vicente Guerrero. El resto es historia conocida, con abrazo y promesa de unión e igualdad.

A Apodaca lo derrocaron los jefes militares, que reconocieron pronto a Iturbide. Las Cortes, enviaron al liberal Juan de O'Donojú como nuevo jefe político superior, pero cuando llegó no tuvo más que aceptar que el ejército controlaba el territorio y apoyaba al Plan de Iguala. Con su talante liberal, O'Donojú pactó con Iturbide los tratados de Córdoba, que establecieron las reglas para instaurar una monarquía constitucional autónoma en México, con un miembro de la casa de Borbón como rey. Pero esos tratados fueron pronto papel mojado. O'Donojú murió y las Cortes rechazaron aprobarlos. De acuerdo con el Plan de Iguala, se creó una Junta Provisional Gubernativa, encargada de legislar y con la tarea de nom-

brar una Regencia “en quien resida el Poder Ejecutivo y que gobierne en nombre del monarca hasta que esté empuñe el cetro del imperio”; desde luego, el nombramiento recayó en el caudillo Iturbide (Anna, 2003).

Con la firma de los Tratados de Córdoba se establecieron las normas para integrar la Junta Provisional Gubernativa que convocaría al Congreso constituyente y solicitaría que un príncipe de la casa de Borbón viniera a reinar a Méjico, como generalmente se escribía entonces. Según lo acordado, se convocaría en un tiempo perentorio a un Congreso constituyente, con las mismas reglas de elección de diputados derivadas de la Constitución de Cádiz, según la cual todos los ciudadanos eran iguales y los diputados serían electos de acuerdo a la población, aunque no establecía con exactitud la demarcación básica.

Sin embargo, como O’Donojú estaba muerto y luego las Cortes de Madrid no aceptaron los tratados, la Junta Provisional, dominada por Iturbide, se sintió con la libertad de decidir las reglas a su modo. No se olvide que la independencia la estaban haciendo las elites virreinales, a las que no les interesaba la representación de todos, sino la de ellas mismas. Así, diseñaron un sistema de representación corporativo, que garantizaba diputados de acuerdo con el cuerpo social al que se perteneciera. Se estableció que, por ejemplo, en Ciudad de México se debería elegir un diputado burócrata, uno que fuera comerciante, otro clérigo o en Guanajuato uno minero, otro comerciante, otro clérigo. Cada “partido” considerado como circunscripción electoral tendría una diferente configuración de los grupos representados determinada de antemano. Las circunscripciones electorales nunca estuvieron muy claras con las reglas de Cádiz y la regencia las modificó, para hacerlas coincidir con las zonas militares, sin relación proporcional con la población, por lo que quedaron sobrerrepresentadas zonas con muy poca población, pero con gran peso de caudillos militares (Anna, 1991).

Las provincias de la capitanía general de Guatemala proclamaron su independencia y su adhesión al Imperio Mejicano, por lo que fueron convocados a elegir diputados para el nuevo Congreso, con base en las demarcaciones electorales establecidas para la elección a Cortes, pero en México nadie sabía cuántos diputados le correspondían a cada provincia centroamericana.

Por lo demás, la tradición deliberativa de los habitantes del reino era casi nula. Solo los que habían sido diputados a Cortes tenían experiencia para debatir y buscar acuerdos. La única experiencia deliberativa en la Nueva España era la de los ayuntamientos, en un país en el que la estructura de poder había sido siempre vertical. No es extraño, entonces, que la mayoría de los diputados no entendiera bien a bien de qué se trataba eso de elaborar una Constitución y, sobre todo, eso de determinar los impuestos. Según Timothy Anna, considerado uno de los mejores historiadores de ese periodo, las élites que pactaron la independencia la concebían, entre otras cosas, como dejar de pagar impuestos, no solo a la Corona, sino a cualquier autoridad.

Ya con el Congreso electo, se supo aquí que no vendría ningún príncipe Borbón a ocupar el trono, así que el caudillo militar triunfante, que gozaba de una gran popularidad, incitó a una turba encabezada por sus soldados, pero que provocó apoyo masivo, a que lo proclamara Emperador y luego se presentó ante el Congreso en el momento en el que se discutió el tema. Por supuesto, el Congreso cedió. La discusión política posterior, cuando se derrumbó el Imperio, fue si en el momento de la proclamación había cuórum o no, pues no habían llegado los diputados centroamericanos, entre otros. La verdad es que nadie sabía, bien a bien, cuántos diputados integraban el Congreso.

El caso del Congreso de 1821-1823 sirve mucho para entender la importancia de un cuerpo legislativo y de control, pero también muestra el conflicto en el que entra frecuentemente la asamblea representativa con el ejecutivo si no están claras las reglas de colaboración y entendimiento. En lo que viene se contarán varios casos de conflicto y cómo una y otra vez en la historia de México, la asamblea representativa ha sido controlada por el ejecutivo, en lugar de que, según la teoría de la división de poderes clásica, sea el parlamento el cuerpo de control y limitación del poder.

La pugna entre el emperador Agustín I y el Congreso se agudizó inmediatamente después de su coronación con decorados de opereta. Antes de su proclamación como Emperador, desde la regencia había mantenido una disputa inicial con el Congreso sobre en dónde residía la soberanía, quién ostentaba la base de poder, si el Congreso o la Regencia (Leyva Martínez, 2015). Ya en el trono, el tema fiscal fue, desde luego, el primero en causar rispidez. Estos diputados, que representaban sobre todo a las

corporaciones privilegiadas del antiguo régimen y a los caudillos militares, creían que independencia quería decir dejar de pagar impuestos. Cuando el Emperador les presentó sus necesidades fiscales, comenzaron a escatimarle los fondos. El gobierno necesitaba dinero para operar, sin duda. El problema es que Iturbide no solo pedía dinero para organizar la policía, garantizar la seguridad de los caminos y para obras públicas, sino que quiso satisfacer unos gastos ridículos para el lujo de su familia y su corte (Anna, 1991).

Aquel Congreso tenía serios problemas de diseño, lo que lo hacía poco representativo y, además, sesionaba caóticamente porque no existía ninguna tradición parlamentaria ni de deliberación, es decir, no estaba institucionalizado, carecía de reglas claras de funcionamiento. Anna —el historiador del que les conté antes— argumenta que el Congreso nunca pudo perdonar a Iturbide incitar su designación como emperador, mientras que el Congreso solo tuvo un papel secundario al ratificar la proclamación. Con base en el juramento de Iturbide, en el que se comprometió a no ser obedecido si no respetaba las leyes del Congreso, durante los escasos 10 meses de su gobierno, el Congreso luchó de manera casi beligerante para proclamar su superioridad sobre Iturbide. Mientras tanto, Iturbide defendió los pocos poderes monárquicos que el Congreso le concedió, aunque incluso se le negó el derecho de veto.

El Congreso no avanzó en la elaboración de la Constitución y se ganó la animadversión de Iturbide. En agosto de 1822 ordenó la aprehensión de un grupo de diputados claramente opositores y en noviembre clausuró el Congreso. Fue Lorenzo de Zavala, uno de los políticos más relevantes de la primera década de independencia, quien convenció a Iturbide para que cerrara el Congreso y eligiera entre los diputados una Junta Nacional Instituyente que elaborara el proyecto de Constitución. No fue una buena idea (Anna, 1991).

Iturbide, que había llegado al poder con una popularidad enorme, comenzó a naufragar. Poco antes del cierre del Congreso, se había reunido con Antonio López de Santa Anna en Puebla. El emperador conocía bien a Santa Anna, que había sido uno de los primeros jefes militares adherentes al Plan de Iguala, y sabía que su fuerza radicaba en el control de Veracruz y su aduana, que en ese momento estaba

bloqueada por la guarnición española que no se había retirado de San Juan de Ulúa, pero que era una fuente segura de rentas. Además, Santa Anna controlaba las rutas hacia otros puertos del norte del Golfo de México y la comunicación con Yucatán, que irremediablemente se hacía por Veracruz desde el puerto de Campeche o desde Sisal, en Yucatán (Leyva Martínez, 2015).

Por eso Iturbide intentó sacar a Santa Anna de Veracruz. Durante su reunión le ofreció convertirlo en Mariscal y hacerlo comandante militar del imperio. El caudillo, que estaría dando lata durante las siguientes tres décadas, le dijo que necesitaba ir a Veracruz a arreglar sus asuntos y en cuanto estuvo en su territorio se reveló con el argumento del cierre del Congreso. El caudillo militar necesitaba la legitimación política para justificar su ruptura y el golpe del Emperador contra el Congreso le dio una causa legítima para rebelarse. El 6 de diciembre de 1822 Santa Anna proclamó el Plan de Veracruz, con el apoyo inmediato de Guadalupe Victoria, en el que llamaba a la reinstalación del Congreso y al nombramiento de una regencia para sustituir a Iturbide.

Poco antes, el general Felipe de la Garza, caudillo de Tamaulipas, se había pronunciado en defensa del Congreso y la detención de diputados, pero fue rápidamente derrotado y perdonado por el emperador. Santa Anna tenía mayor capacidad de resistencia y, de manera sorprendente, los generales enviados a combatirlo, muy cercanos a Iturbide, cuando fracasaron en su intento de derrotar al sublevado, cambiaron de bando y el 1 de febrero de 1823 proclamaron el Plan de Casamata, encabezado por el comandante imperial, José Antonio Echávarri. Rápidamente se fueron sumando a la proclama otros generales: Pedro Celestino Negrete —hasta entonces amigo íntimo de Iturbide—, Nicolás Bravo, Vicente Guerrero y las juntas provinciales de buena parte del país. A Iturbide no le quedó de otra que volver a reunir al Congreso, aunque la mayoría de los diputados ya no estaba en México, y finalmente abdicar. El Congreso reinstaurado, formado por 123 diputados, se declaró en sesión legítima y nombró una comisión para designar a un poder ejecutivo provisional (Anna, 1991).

Así, buena parte del fracaso de aquel efímero Imperio tiene origen en el conflicto entre un Legislativo mal diseñado y un Ejecutivo con poderes poco definidos,

con restricciones legislativas fundamentales, en un marco normativo inacabado y determinado por la incertidumbre; los poderes estaban desequilibrados y cuando se presentaba un desacuerdo entre ellos la tensión crecía desmedidamente. De tal forma que —aunque Iturbide había jurado su liga al Legislativo, y su soberanía— terminó por desobedecer y cerrar el Congreso, decisión que, en palabras de Anna (1991), destruyó al Emperador. Este fue el primero de los conflictos entre Ejecutivo y Legislativo que marcarían la historia institucional de México.

El siguiente intento de diseño institucional fue el de una república federal y presidencialista, producto del segundo congreso constituyente, instalado el 21 de octubre de 1823. Los intelectuales de entonces socializaban fundamentalmente en las recién nacidas logias masónicas, donde se iba generalizando la admiración por el proceso de Independencia y por la Constitución estadounidense, obra de sus hermanos masones: de ellos se inspirarían para hacer una Constitución copiada del país vecino, donde Servando Teresa de Mier, quien sería el principal promotor de la causa, había vivido en uno de sus exilios.

Los constituyentes, sin embargo, no tomaron en cuenta las condiciones específicas que habían llevado al diseño constitucional de los Estados Unidos. Para empezar, como he contado antes, los Estados Unidos venían de una tradición institucional completamente distinta, pues eran colonia de la Gran Bretaña, donde existía desde el siglo XVII un parlamento con poder, no había Iglesia católica con poder omnímodo y los derechos de propiedad eran más homogéneos, con la horrenda anomalía de la esclavitud en los estados del sur, e individuales, frente a los derechos de propiedad abigarrados, con privilegios monopolísticos y corporativos heredados por México de la Nueva España .

El modelo norteamericano fue asumido como si se tratara de una fórmula general y lo copiaron en condiciones totalmente distintas. El del federalismo sería el tema de mayor debate en cuanto al cómo organizar formalmente al Estado mexicano durante las siguientes dos décadas. La base organizativa de lo que serían después los estados de la federación había surgido con las diputaciones provinciales instaladas por el Consejo de Regencia en los turbulentos tiempos de la Guerra de Independencia, en 1810, poco antes de la rebelión de Hidalgo. Hasta que fueron abolidas por Fernando

VII en 1814, con su regresión absolutista, en el virreinato de la Nueva España se instalaron siete provincias que fueron reconocidas por la Constitución de 1812: la de Nueva España, que abarcaba el centro y el sur del virreinato, los enormes territorios del Yucatán y Guatemala, las Provincias Internas Orientales y las Occidentales, que incluían a todo el norte, la de Nueva Galicia, con Guadalajara como ciudad principal y San Luis Potosí, que incluía buena parte del Camino Real de Tierra Adentro. En esas provincias, que fueron reinstituidas y se multiplicaron durante el trienio liberal (en 1821 se instalaron 14 diputaciones provinciales, proliferaron a 18 en 1822 y para 1823 llegaron a las 23 que se convertirían en estados federales), se generó la base administrativa y política de la República Federal.

La idea federal, además, sonaba a arpa de cristal en los oídos de los caudillos militares con control de territorio y desde la caída de Iturbide, durante los meses en los que sesionó el primer congreso reinstaurado, en distintas regiones, sobre todo en Jalisco, Oaxaca y Yucatán, pero no solo ahí, comenzó un clamor federalista con amenazas de secesión; sin embargo, había fuertes resistencias entre quienes pensaban en la tradición unitaria colonial, con una burocracia central encargada de procesar las diversas reglas de relación con los órdenes particulares. Lucas Alamán, que apenas había desembarcado después de su periodo como diputado a Cortes en Madrid y una estancia de negocios en París había sido nombrado ministro de relaciones interiores y exteriores por el Supremo Poder Ejecutivo —el triunvirato nombrado por el Congreso reinstalado que sustituyó al emperador caído—, dedicó la mayor parte de su gestión a conciliar con los federalistas recalcitrantes y a mantener a flote la precaria unidad nacional (Van Young, 2021).

Los movimientos que llevaron a la adopción de un federalismo copia del norteamericano fueron expresión de la confluencia de la actividad política de las diputaciones provinciales con las aspiraciones de control territorial de los caudillos militares. También en el ámbito local la demanda es por representación. Durante la irrupción federalista de 1823, una a una las diputaciones se fueron declarando congresos y reclamaron su soberanía local.

Sin duda, el principal obstáculo para la institucionalización formal del nuevo Estado hasta el último cuarto del siglo XIX fue la relación entre el Ejecutivo y el

Legislativo: ninguna de las sucesivas Constituciones logró diseñar un equilibrio estable entre ambos poderes y el conflicto ha sido recurrente, casi siempre resuelto por la imposición del Ejecutivo sobre las sucesivas legislaturas, que han acabado sometidas o convertidas en simples comparsas de la voluntad presidencial.

La Constitución de 1824 (con la cual Guadalupe Victoria asumió la primera presidencia de México) fue producto del pacto de una parte de los caudillos militares que habían echado a Iturbide y un grupo de intelectuales principalmente masones y sobre todo abogados. El Congreso Constituyente que produjo la Constitución representativa, federalista y popular fue electo con base en la convocatoria firmada por Lucas Alamán como ministro de relaciones del Supremo Poder Ejecutivo el 17 de junio de 1823 y se instaló finalmente el 7 de noviembre. El proyecto constitucional fue elaborado por la comisión redactora con relativa rapidez. El modelo estadounidense les pareció aplicable casi en su totalidad, y crearon una República representativa y federal con separación de poderes entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cada uno con su propia legitimidad electoral. Sin embargo, los debates no fueron sencillos y pasó casi un año hasta la promulgación de la nueva Constitución, el 4 de octubre de 1824.

De manera significativa, los debates parlamentarios se centraron principalmente en la distribución de la soberanía entre el pueblo mexicano en su conjunto, sus representantes electos en el Congreso, los estados recién formados y los poderes en la Ciudad de México, por lo que toca al orden federal. En cuanto al gobierno central, el tema nodal fue la distribución del poder entre el Legislativo y el Ejecutivo (Van Young, 2021).

De nuevo, este segundo intento por encontrar un orden formal para la organización estatal fracasó. El conflicto entre Ejecutivo y Legislativo fue relativamente bien administrado por Guadalupe Victoria, pero el arreglo no soportó la primera sucesión de acuerdo a la normativa constitucional. El conflicto postelectoral de 1828 se dio porque el resultado fue considerado fraudulento por el caudillo Vicente Guerrero, quien provocó la movilización de las masas y su levantamiento en lo que se conoce como el Motín de La Acordada; con ello impidieron que el ganador oficial de la elección —Manuel Gómez Pedraza— asumiera la presidencia; el Congreso declaró nula

la elección, y nombró presidente de México a Vicente Guerrero, cuyo gobierno fue tan breve como el imperio de Iturbide. De nuevo, el Congreso fue la semilla de un conflicto que trasladó de inmediato al ejército. El nuevo Presidente, impulsado por un levantamiento popular, fue depuesto por un levantamiento militar —el Plan de Jalapa. El poder fue tomado por un caudillo militar —Anastasio Bustamante, uno de los principales generales del Plan de Iguala—, quien ocupaba la vicepresidencia, con la legitimación del Congreso, aunque con un sustento jurídico frágil: la declaración de la legislatura sobre la incapacidad de Guerrero para llevar a cabo sus deberes ejecutivos, basada en una disposición constitucional muy ambigua. De ahí siguió la inestabilidad solo punteada por la recurrencia en el poder de otro caudillo militar de origen realista, nuestro ya conocido Antonio López de Santa Anna.

La idea de que la Cámara de Diputados era un problema para la gobernabilidad —no tanto la Cámara de Senadores— fue recurrente entre los políticos que aspiraban a construir un poder estatal fuerte en México. Lucas Alamán, por ejemplo, se refirió muchas veces a los diputados como “hombres de opiniones o conductas tan exageradas, que la anarquía ha llegado para destruir toda la confianza en los poderes públicos que queda” (Van Young, 2021), lo que se tradujo en una actitud de desprecio durante el tiempo en que sirvió por segunda vez como ministro de Relaciones Interiores y Exteriores, durante el gobierno de Bustamante, entre 1830 y 1832. No extraña, entonces, que, en su proyecto conservador, desarrollado años después y que se materializó en su diseño de la dictadura final de Santa Anna en 1853, aspirara a una suerte de Bonapartismo centralista con una presidencia fuerte y un Congreso apenas simbólico. De manera paradójica, fueron los liberales, en el papel federalistas y partidarios de un Congreso fuerte, los que materializarían ese proyecto, primero con Benito Juárez y después con Porfirio Díaz.

Vale la pena abundar sobre el conflicto de poderes intrínseco al régimen presidencialista. La división de poderes establecida en la Constitución de 1836 representa una diferencia fundamental entre esta ley y la Constitución Federal de 1824. Los críticos de la carta federal en 1830 resaltaron la principal debilidad de la estructura constitucional de 1824: la falta de mecanismos de equilibrio y control para prevenir los abusos de poder entre los diferentes órganos del gobierno. (Andrews, 2019) Por

ello, la Constitución de 1836, conocida como la de las *Siete leyes*, creó el Supremo Poder Conservador, con la intención de establecer un órgano que atemperara la conflictiva relación entre el Ejecutivo y el Legislativo (Andrews, 2019). Aquel cuerpo era una suerte de Tribunal Constitucional en ciernes con un nombre desafortunado, pues históricamente se le ha vinculado con el Partido Conservador. Sin embargo, la intención de sus diseñadores era crear un sistema de arbitraje entre los dos poderes que venían reclamando la soberanía desde la independencia. Como es bien sabido, aquel cuarto poder mediador no solo no logró institucionalizarse, sino que la Constitución que lo estableció quedó borrada de la historia oficial por su carácter centralista.

Una y otra vez el conflicto entre ejecutivo y legislativo fue recurrente en aquellos primeros años de la República, hasta que un nuevo enfrentamiento del presidente con el Congreso llevó a la caída de Mariano Arista y a la instauración de la dictadura de Santa Anna, en buena medida ideada, por el ya introducido, Lucas Alamán, que se concibió a sí mismo como la eminencia gris de aquel régimen, el poder detrás del trono, pero se murió casi al comienzo.

Sin el intelectual del régimen, Santa Anna duró muy poco. De inmediato se revivió la guerra en el sur, como llamarada encendida por los rescoldos de los seguidores de Vicente Guerrero, el caudillo de la independencia que había sido derrocado, en buena medida, por el mismo Congreso al que había forzado a proclamarlo Presidente con un levantamiento popular a su favor. El aliado de Guerrero, su lugarteniente, Juan Álvarez, había mantenido el control territorial del sur de lo que entonces era el gran estado de México, pues abarcaba también a los actuales estados de Hidalgo y Morelos, además de gran parte de los que hoy es Ciudad de México, antes el Distrito Federal.

Álvarez controlaba una densa red de cacicazgos y pequeños caudillajes en un territorio complejo, de difícil acceso, donde pululaban los bandidos, tanto los saqueadores como los que controlaban mercados clandestinos, ese cosmos que es el actual estado de Guerrero desde después de la ejecución sumaria del caudillo del que tomaría el nombre cuando la partición del estado de México llevada aprobada por el Congreso en los tiempos de la República Restaurada, impulsada por el presidente

Benito Juárez. Su levantamiento contra la dictadura de Santa Anna concitó el apoyo de los liberales que se oponían al régimen autocrático conservador y se transformó en una revolución por la recuperación del federalismo y de la soberanía del poder legislativo.

La Constitución de 1857 intentó crear un ejecutivo acotado por el legislativo y un poder central muy limitado frente a las soberanías de los estados de la federación. El diseño de aquella constitución sí pretendía innovar. Eliminaba el control conservador de la Cámara de Senadores, centraba la soberanía popular en el Congreso de la Unión formado por una sola cámara, la de los diputados, que podía censurar a los ministros nombrados por el Presidente de la República, además de tener la prerrogativa de aprobar tanto la ley de ingresos como el presupuesto de egresos. El ejecutivo lo dejaba en manos del Presidente de la República, electo de manera independiente por voto universal, aunque indirecto. Era el comandante en jefe del ejército, aunque requería de autorización legislativa para usarlo y formaba gobierno y ejercía el presupuesto, pero estaba controlado en cada una de sus acciones por el legislativo, en el cual no existía ningún incentivo para formar coaliciones estables.

Se trataba de una constitución claramente democrática, pero que resolvía mal la cuestión de la relación entre un poder legislativo plural y el gobierno. El resultado fue que ningún presidente pudo gobernar de acuerdo con esa Constitución. Ignacio Comonfort, el presidente que convocó al Congreso Constituyente, se dio cuenta de ello e intentó derogarla, pero Benito Juárez decidió defenderla, aunque para ejercer el poder se aprovechó de un subterfugio permitido por la propia Constitución: Juárez se hizo presidente en nombre de la vigencia la de Constitución, en 1858, y casi de inmediato adujo la situación de guerra que se desataba para pedir facultades extraordinarias al Congreso con base en el artículo 34 constitucional y gobernar sin el Congreso mismo (Aguilar Rivera, 2003).

Durante los trece años en los que Juárez fue presidente, de la manera que fuera, solo durante algo así como 180 días gobernó sin algún poder especial y, desde luego, no fueron todos días consecutivos. En tiempos de paz, con el Congreso en funciones, ya durante la República restaurada (1867-1872), echó mano del control electoral y el fraude, para hacerse con legislaturas dóciles que le otorgaran las facultades para

governar sin los contrapesos parlamentarios. La relación entre ejecutivo y legislativo del diseño constitucional resultaba inmanejable en un momento en el que la organización estatal era fragmentaria y requería de un gobierno que articulara la compleja coalición de señores de la guerra en la que se sustentaba el orden real.

Pero antes de que surgiera un gobierno nacional efectivo, con poder más allá de los límites del Distrito Federal, hubo de nuevo guerra civil y luego intervención extranjera, hasta que finalmente se impuso una de las dos coaliciones formadas en torno a proyectos nacionales excluyentes, uno conservador, católico tradicionalista, de tendencia centralista y monárquica y el otro laico, pretendidamente liberal y federalista, aunque a la hora del ejercicio del poder sus próceres Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y, finalmente Porfirio Díaz no fueran ni tan federalistas ni tan apegados al orden legal liberal.

Sebastián Lerdo de Tejada, presidente a la muerte de Juárez, siguió usando el fraude electoral para garantizar Congresos leales y logró reformar la Constitución para reinstaurar la Cámara de Senadores, con la intención de usarla como barrera de contención frente a la autonomía de los Estados, gracias a la facultad que se le otorgó a la cámara restaurada de decidir si habían desaparecido los poderes de un estado de la federación, cualquier cosa que eso quisiera decir, que sigue sin aclararse hasta nuestros días. Ambigua como era, la prerrogativa de nombrar gobernador interino en los casos de conflicto local sirvió, en manos de sucesivos presidentes con control férreo del Congreso con base en arreglos informales, elecciones fraudulentas y algunas instituciones formales, para deshacerse de los ejecutivos locales díscolos o francamente ineptos (Roeder, 1973).

Porfirio Díaz guardó en un cajón la Constitución y gobernó como si la cumpliera, pero sobre la base de un control férreo sobre quiénes eran los diputados y los senadores, lo cual volvió a verse ocasionalmente. La Constitución fue el cascarón formal de un complejo orden donde al final de cuentas el decisor último era el hombre necesario. El conflicto entre el Legislativo y el Ejecutivo implícito en el diseño constitucional se resolvió con el sometimiento completo del Congreso al Presidente.

La construcción del Estado se hizo con la concentración de poder. Un solo hombre era el juez supremo del proceso de apropiación, pero para mantener la lealtad tenía

que ser muy laxo a la hora de aplicar la legalidad. El consenso en torno a las reglas formales era débil y debió construir un simulacro de cumplimiento constitucional. Y para ello necesitaba una coalición parlamentaria dócil, lo que implicaba pactos con los poderes reales, con los caudillos que habían hecho la guerra, a los que se les habían reconocido sus grados militares y que eran quienes controlaban determinados territorios y establecían localmente los derechos de propiedad, los que administraban el respeto a los pactos de los tiempos coloniales, sobre todo en relación con las comunidades y pueblos, con los que establecían relaciones de reciprocidad para la formación de sus ejércitos o el mantenimiento de la paz.

Solo una prolongada revolución, con sus consecuentes cambios abruptos en las relaciones de poder y en los derechos de propiedad, resolvió la sucesión de Porfirio Díaz. El gobierno de Francisco I. Madero fue un breve paréntesis en la anulación práctica de la autonomía del legislativo y resultó una experiencia amarga, pues el Congreso dominado por la oposición obstaculizó incesantemente al gobierno y se convirtió en un escenario cotidiano para los vituperios en su contra. De hecho, el Congreso aceptó su renuncia y le dio una apariencia de legalidad a la usurpación de Victoriano Huerta, aunque este acabaría por disolver la legislatura.

En las postrimerías del efímero gobierno de Madero, Emilio Rabasa escribió una crítica demoledora de la Constitución de 1857, cuya tesis fundamental era que el diseño constitucional inmanejable había engendrado la dictadura supra legal de Díaz y auguraba el naufragio del experimento constitucionalista, precisamente por los poderes exagerados concedidos al Congreso y al voto universal. En la visión positivista un poder legislativo fuerte era una fuente de ingobernabilidad e impedía la más mínima coherencia gubernativa.

Venustiano Carranza, el caudillo civil que encabezó la defensa del orden constitucional en medio de una guerra de la que surgieron nuevos caudillos militares, trasuntos de los del siglo anterior, leyó la crítica de Rabasa y convocó a un Congreso que reformara la Constitución precisamente en el tema del equilibrio de fuerzas entre la Presidencia de la República y el Congreso de la Unión.

Carranza, en su análisis, formuló una crítica a los “conceptos abstractos” presentes en la Constitución de 1857. Al mismo tiempo, mostró una clara convicción

de la necesidad de fortalecer el papel del Estado, aplicando ingeniería social para asegurar la garantía de derechos fundamentales, como buen discípulo del positivismo porfiriano, donde la idea de un Estado fuerte y activo en la configuración de la sociedad era central. Carranza, consciente de la importancia de conciliar la teoría con la práctica, abogaba por una Constitución que no solo reflejara principios abstractos, sino que también fortaleciera al Estado para materializar cambios sociales y proteger los derechos fundamentales de manera efectiva.

Una vez puestos a reformar, los constituyentes de 1916-17 se fueron a fondo y reescribieron el texto del 57 en su esencia misma: los derechos de propiedad liberales. Las reformas propuestas por Carranza se aprobaron tal y como las escribió el autor intelectual del proyecto, Luis Cabrera.

La Constitución de 1917 dotó a la presidencia del poder que la de 1857 le había escamoteado y pretendió resolver el asunto aumentando los poderes formales del Presidente, pero la esencia presidencialista estaba ahí y al poco tiempo el conflicto reapareció. De nuevo hubo de desarrollarse un complejo entramado de reglas formales e informales para someter a los legisladores del siglo XX, pero veamos cómo quedó la división de poderes entre el ejecutivo y legislativo en el papel.

El presidente, de acuerdo con la Constitución política, es al mismo tiempo jefe del gobierno y jefe del Estado mexicano. Puede nombrar a todo el personal que forma parte de la administración pública federal, y modificar con libertad la estructura del poder que formalmente dirige. Como presidente del gobierno es también comandante supremo de las fuerzas armadas y responsable de la política exterior del país. Sus únicas restricciones, en ese sentido, consisten en obtener la aprobación de la Cámara de Senadores para designar a los altos mandos del Ejército y la Marina, y para ratificar sus nombramientos de embajadores y cónsules generales.

El presidente puede, de acuerdo con las leyes, nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (con la aprobación de la Cámara de Senadores) y magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (con autorización de los diputados). Y está facultado, también, para conceder indultos y ejercer el derecho de gracia.

El jefe del ejecutivo resultó en los hechos la pieza clave del sistema político mexicano posrevolucionario ya que, además de las facultades que se le confieren en el artículo 89 de la resultante Constitución, se le encomienda el reparto agrario (en el artículo 27) y el arbitrio en las controversias laborales, convirtiéndolo así en un verdadero componedor de las diferencias sociales. En efecto, además de las ya citadas disposiciones que permiten a la cabeza del Ejecutivo gobernar cómodamente: el veto suspensivo de las leyes (artículo 72), el Congreso bicamaral (artículo 50) y un solo periodo de sesiones del Congreso que limita su actividad a cuatro meses (artículo 65), entre otros, al Presidente le fueron atribuidas una serie de facultades que ampliaban considerablemente su campo de acción frente a la Legislatura y al Poder Judicial.

Venustiano Carranza aspiraba a una Constitución de 1857 reformada, capaz de garantizar legalmente el poder del Presidente frente al Congreso. Aunque la Constitución que resultó de la asamblea de Querétaro fue un documento mucho más amplio y complejo que el propuesto por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, los constituyentes siguieron a Carranza en lo que toca a la organización del gobierno: introdujeron mayor capacidad para el presidente, sancionada legalmente.

Sin embargo, la nueva Constitución no modificó lo esencial: el arreglo presidencialista copiado de los Estados Unidos, definido por la separación de poderes y por un reparto de poder entre ganadores y perdedores de una elección favorable a los primeros, que los derrotados no tenían incentivo para respetar las reglas y resultaba un camino atractivo el tomar las armas para, con la fuerza, sacar a los competidores del juego.

De ahí que la supremacía presidencial real de la mayor parte del siglo XX no sea un producto exclusivo de la Constitución: a las normas formales se le fueron agregando un conjunto de atribuciones resultado del arreglo político que se fue construyendo de manera incremental, proceso en el que el conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo reapareció recurrentemente.

Carranza se enfrentó una y otra vez al nuevo Congreso, dominado por el Partido Liberal Constitucionalista, creado por los generales sonorenses que se iban convirtiendo en adversarios del Presidente y que, finalmente, lo derrocaron. Álvaro Obre-

gón llegó a la Presidencia después del golpe militar que culminó con el asesinato de Carranza y le allanó el triunfo en las elecciones de 1920, a las que se presentó apoyado por una gran coalición encabezada por el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), que volvió a tener la mayoría en el Congreso, pero muy pronto acabó enfrentado al partido que había contribuido a crear y que lo había aupado a la Presidencia.

Una vez que asumió el cargo, quedó claro que, a pesar de la intención de Obregón de mantenerse independiente de las organizaciones que lo respaldaron en las elecciones, no podía evitar su influencia y tuvo que otorgarles posiciones en su propio gabinete presidencial. El PLC recibió tres de las seis secretarías de Estado. A pesar de tener una presencia mayoritaria en el Congreso, el partido PLC pronto enfrentó conflictos en su relación con el presidente. Las tensiones se intensificaron a lo largo de 1921, especialmente en relación a la aprobación del presupuesto de la Federación. La reducción de fondos en varias áreas dificultaba la capacidad del presidente para cumplir con sus objetivos. En diciembre de 1921, Emilio Portes Gil, importante legislador obregonista, acusó al PLC de debilitar la posición presidencial al limitar sus facultades en asuntos hacendarios, lo que entorpecía las negociaciones con las compañías petroleras. La oposición del PLC parecía estar orientada a obstaculizar el fortalecimiento del Presidente (Cárdenas, 1992).

El enfrentamiento, que tuvo un momento notable cuando el PLC propuso un sistema parlamentario para sustituir al presidencialismo constitucional, solo pudo ser resuelto mediante maniobras políticas poco apegadas a derecho, que incluyeron el soborno de diputados del PLC y el respaldo económico a los partidos enemigos del PLC, el Nacional Agrarista y el Cooperatista. Al final, Obregón pudo eliminar la mayoría del PLC, pero el conflicto demostró que la supuesta fortaleza presidencial que la Constitución intentó promover no era posible a través de mecanismos legales y democráticos. El caudillo se impuso y las prácticas demostraron mayor eficacia que las normas. Sería años después cuando en la propia ley se plasmarían los mecanismos para subordinar al legislativo —principalmente a través de la no reelección inmediata de diputados y senadores—.

Quedaba claro que en aquellos primeros tiempos después de la revolución mexicana, las decisiones del Congreso eran débiles y los procesos para obtenerlas no

estaban bien establecidos. No había incentivos para que los diputados se comprometieran a largo plazo con sus partidos o algún proyecto específico. Además, no había motivos para que se llegara a acuerdos entre las diferentes fuerzas políticas representadas en la Cámara mediante reglas aceptadas por todos. Esto reflejaba la fragmentación del poder político en el país, lo que dificultaba la toma de decisiones sólidas en beneficio de la nación (Weldon, 1997).

Durante los años veinte, Obregón y Calles combinaron corrupción con pactos de reciprocidad con los caudillos políticos locales que habían surgido a partir de la proclama maderista y que se habían reproducido y ampliado, con estrechos vínculos con el ejército formado durante la guerra constitucionalista. A partir de entonces, hasta la consolidación del control del partido del régimen sobre el Congreso en 1933 con la no reelección inmediata de los legisladores, el sometimiento del Legislativo al Ejecutivo se basó en un sistema de soborno conocido como “el riego”, según cuenta en sus memorias Gonzalo N. Santos, el operador de Obregón y Calles en eso del control disciplinario de las legislaturas, a veces en la Cámara de Senadores, a veces en la Cámara de Diputados. Según cuenta quien después sería el hombre de poder de San Luis Potosí durante décadas, el mecanismo funcionaba de la siguiente manera: a los legisladores se les fijó una “dieta” (sueldo base) de mil pesos, que no estaba mal para la época, pero que resultaba muy poco para las ansias de enriquecimiento de los políticos, que buscaban que la Revolución “les hiciera justicia”. Entonces, el líder de la bancada mayoritaria llevaba un portafolio con billetes cuando se iba a votar una ley crucial. Al que votaba a favor, se le daba el estipendio extra. Los legisladores díscolos se quedaban solo con la dieta, mientras que los condescendientes recibían el riego correspondiente a su entusiasta apoyo a las iniciativas presidenciales y al Presupuesto de la Federación.

El pacto de 1929, punto de partida del régimen que le brindó estabilidad al país, dio lugar a un proceso de ajuste institucional en el que se fueron abriendo paso nuevas reglas del juego que estructurarían las estrategias de los políticos durante los años siguientes. El acuerdo necesitaba de formas capaces de disciplinar a sus miembros y garantizar la operación de la maquinaria política neonata. Si en un principio, desde su nacimiento hasta 1933, el Partido Nacional Revolucionario, producto

de aquel pacto, mantuvo su forma de coalición, donde los partidos locales seguían respondiendo a las redes de lealtades de los hombres necesarios y controlando los procesos electorales que decidían quiénes llegaban al Congreso de la Unión, más leales a los caudillos regionales que al gobierno federal, desde muy pronto se fueron abriendo paso las reglas que finalmente centralizaron el poder en el Presidente de la República.

Uno de los ajustes más relevantes fue la generalización de la no reelección a la casi totalidad de los cargos de elección, que suscitó una gran circulación de los políticos, lo cual contribuyó sustancialmente a la existencia de perspectivas de futuro en los actores, y a la vez constituyó la única limitación a un poder que en los distintos niveles reproducía los excesos del presidencialismo exacerbado (Nacif, 1996).

Obregón logró reelegirse en 1928 con un amplio apoyo político, por lo que su asesinato provocó una crisis muy profunda que se resolvió, en buena medida, con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR). Pero el pacto de élites requería de mecanismos disciplinarios que garantizaran su continuidad; en 1933 se restablece la no reelección presidencial con carácter absoluto, se extiende el principio a las gubernaturas y se prohíbe la reelección inmediata de diputados, senadores, diputados locales y alcaldes. Este cambio institucional va a generar un conjunto de incentivos para disciplinar a los políticos locales por la maquinaria central del partido y va a ser un elemento clave en el declive del poder de los caudillos regionales, que se agudizará con la disolución de los partidos estatales, que le daban al PNR un carácter de coalición, en 1933: en algún sentido, la prohibición constitucional de la reelección continua de diputados y senadores fue un experimento temprano con la “ingeniería institucional”, desarrollado en busca de efectos calculados sobre la operación del emergente partido hegemónico. La no reelección cambió las “opciones institucionales disponibles” para los políticos en busca de promoción.

La rápida y amplia rotación en los puestos evitó el desarrollo de carreras “internas” en el Congreso nacional, las legislaturas estatales y los gobiernos municipales. Al institucionalizar el juego de las sillas musicales, la no reelección reforzó el papel y por lo tanto, la fuerza de la organización nacional del PNR. El PNR se convirtió en un elemento central a tomar en cuenta en las estrategias de los políticos que querían

progresar en sus carreras. Para desarrollar una carrera política, no era suficiente con ganar un puesto de elección. La no reelección convirtió a la “promoción externa”, esto es: a la movilidad de un puesto a otro, en un objetivo básico para los políticos que quisieran sobrevivir en la política. En un contexto de rápida rotación de puestos, los vehículos tradicionales de promoción política, partidos locales y organizaciones electorales de base distrital se convirtieron en instrumentos muy limitados en su utilidad política. Para satisfacer sus ambiciones, de acuerdo con lo moldeado por las nuevas instituciones electorales, los políticos locales se convirtieron en enteramente dependientes de la organización nacional del partido, el PNR, que regulaba el acceso a un amplio espectro de rotación de puestos, desde los gobiernos municipales a los estatales y al federal. (Nacif, 1996)

El cambio en las reglas del juego que implicó la generalización del principio de la no reelección tendría consecuencias de gran calado en la estabilización del régimen presidencialista posrevolucionario. A partir de entonces, la carrera de los políticos dejó de depender de sus lealtades locales o de sus apoyos electorales, y comenzó a estar sujeta por la disciplina demostrada frente a las reglas del juego del poder sexenal. Al no existir la posibilidad de ser reelectos, todo su futuro político quedaba en manos del presidente, que por lo general premiaba su buen comportamiento con algún cargo burocrático, cuando no con una gubernatura. El mecanismo resultó clave, también, para garantizar la circulación generacional.

El poder del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PNR, que tenía capacidad para sancionar a sus legisladores mediante expulsiones, transferencias o remociones de sus cargos, actuaba como un fuerte elemento disuasivo que evitaba cualquier intento de tomar acciones de forma independiente en las Cámaras, reducía la posibilidad de presentar iniciativas legislativas contrarias al partido o al gobierno y limitaba la búsqueda de apoyo político por parte de los representantes externos al PNR, ya fuera en la ciudadanía u otros sectores del sistema político.

Sin embargo, fue la ruptura entre el caudillo Calles y Lázaro Cárdenas, en 1935, la que marcó la subordinación definitiva del partido al Presidente de la República. Para poner fin a la confrontación entre el Presidente y el “jefe máximo”, los roles de líder partidista y Presidente de la República acabaron fusionados en la práctica.

Esta fusión de poderes, que combinaba la influencia del líder del partido con las atribuciones constitucionales del Presidente, marcó el punto culminante en la institucionalización del peculiar presidencialismo en la segunda mitad del siglo XX. Y solo cuando, al final del gobierno de Cárdenas, con la conflictiva elección de 1940, quedaron definidas las reglas que regirían a partir de entonces la sucesión presidencial, la Presidencia acabó por ser ese marco institucional despersonalizado que ha constituido la primera forma moderna, abstracta, de poder político en México.

Después de los dos pactos políticos, el de 1929 y el de 1938, el arreglo formal de la constitución había sido sustituido en buena medida por las reglas informales impuestas a través de la organización del partido con la aquiescencia del ejército y los sindicatos. Después de la guerra un nuevo pacto era necesario. Y éste se dio con la creación de un sistema electoral controlado por el ejecutivo, con reglas formales restrictivas para ingresar a la competencia y con la decisión final sobre el reparto en manos del presidente de la república. Pero, sobre todo, sacó de la competencia electoral el tema de la sucesión presidencial. La capacidad arbitraria del presidente en turno para nombrar a su sucesor, siempre con consideraciones relativas al mantenimiento de los equilibrios de poder y de propiedad, se convirtió en la piedra de toque de la limitación temporal del poder y en garantía de circulación de elites políticas, con los consecuentes efectos distributivos de esa circulación.

La subordinación formal de los otros poderes se sumó a los contenidos simbólicos del poder presidencial. Los mecanismos de arbitraje de los conflictos internos políticos, desarrollados durante el porfiriato y reproducidos más tarde durante los años formativos del régimen posrevolucionario, recayeron en la presidencia institucionalizada una vez que ésta se despersonalizó: siguió siendo necesario aquel “conocimiento muy preciso de las situaciones locales, de las personas o de los grupos que hay que tratar con tino o de aquellos que hay que retirar en determinado momento o en ciertas circunstancias” que Guerra (1988) le atribuye a Porfirio Díaz. Las formas de actuación política no se modificaron sustancialmente, pero la estricta limitación del mandato presidencial hizo que los atributos que hasta entonces habían recaído en las personalidades de los caudillos se trasladaran prácticamente intactos al espacio institucionalizado. El Presidente era árbitro incuestionable, aun-

que no neutral, en las disputas entre los distintos componentes del partido oficial, casi la totalidad de los actores incluidos en el sistema político. La aceptación de la autoridad presidencial como última instancia de los conflictos permitió mantener la disciplina entre los diversos grupos políticos locales y nacionales, a los que se les abría una perspectiva de largo plazo, gracias a la garantía del relevo presidencial.

De ahí que el presidencialismo fuera la clave de la estabilidad del arreglo político posrevolucionario. En condiciones no democráticas, la base de la autoridad presidencial, el elemento que garantizó que el poder no se volviera a personalizar fue el conjunto de instituciones, de reglas del juego, que garantizaron la adhesión de los actores al poder abstracto: las carreras políticas dependían de la sumisión al ejecutivo en turno, pero el juego se abría cada seis años, y quien había sido presidente (o gobernador en el caso de los estados) no podía volver a jugar, por lo que el liderazgo se renovaba y con ello se reajustaban todas las redes de lealtad.

Pero para que el arreglo funcionara era necesario el control del sistema electoral. Así, a partir de la ley de 1946, en el momento del pacto político que le dio su forma definitiva al partido del régimen, ya denominado Partido Revolucionario Institucional, se formalizó la existencia de una institucionalidad electoral que le daba el control final del reparto de los puestos de elección popular al presidente en turno. Lo mismo que Juárez había instituido informalmente, que Porfirio Díaz había refinado, ahora se perfeccionaba a través de un sistema electoral en manos del secretario de gobernación y con el filtro previo de la obtención de la candidatura del partido a través de la simulación de apoyo popular, de las relaciones de lealtad y de intercambio de favores con las llamadas fuerzas vivas o de demostraciones de lealtad especialmente brillantes. De nuevo, como en 1824, o en 1857, la vigencia de la constitución en sus núcleos esenciales de división de poderes, controles mutuos o independencia judicial era solo una ficción aceptada para formalizar el orden real.

La separación de poderes se convirtió, de nuevo, en una ficción aceptada. En esas condiciones, con esas reglas, evidentemente no podía existir ninguna independencia legislativa, pero la eficacia del mando estaba garantizada, como en su tiempo reclamaba Rabasa, y el conflicto entre el legislativo y el ejecutivo o entre el

judicial y la presidencia era algo inimaginable; de ahí que muchos de los principios jurídicos que regían las relaciones entre poderes fueran simplemente letra muerta: la potestad presidencial de veto o el hecho de que fuera facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el aprobar el presupuesto de egresos eran simples adornos en la legislación que remitían a la separación formal entre poderes. O, en el caso del judicial, ni siquiera se contemplaba el hecho de que la aprobación de una ley pudiera ser inconstitucional. Todo emanaba de la presidencia: los diputados y las leyes, los jueces y los fallos; lo demás era mera forma, apariencia bien guardada.

La formalidad del régimen presidencial resultaba una buena envoltura para este peculiar arreglo político, pues hacía coincidir la apariencia con la realidad: el jefe del Estado era el jefe del gobierno (formal y realmente), lo que lo hacía el líder de la nación; pero en la práctica era, además, el árbitro reconocido por todos los miembros de la coalición política dominante. Una concentración mayor de atribuciones resultaría increíble; pero todo ese poder era efímero: se acababa cada seis años y renacía en el sucesor.

Aún así el Congreso era un espacio privilegiado para la concertación corporativa. La participación de miembros de los “sectores” (obrero, campesino y popular) del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y de los representantes del ejército en el órgano legislativo resultó beneficiosa tanto para el Ejecutivo como para las corporaciones. El Presidente ganaba acceso al Congreso y se consolidaba como el epicentro de la representación política. Además, encontraba respaldo para su agenda legislativa en la labor de los diputados sectoriales. Por otro lado, las corporaciones tenían la oportunidad de influir en el proceso legislativo, promoviendo sus propuestas hasta llegar al pleno. Esto les permitía estrechar lazos con el Presidente mediante una lealtad hacia el Ejecutivo y su partido. También lograban transmitir sus demandas al Presidente de manera más efectiva (Bárcenas Juárez, 2012).

El cambio social, basado en el crecimiento de la población, el cambio de actividad mayoritaria y el proceso de urbanización modificaron gradualmente la demanda de inclusión política. Las capas medias, los empresarios locales y las identidades colectivas ancestrales reclamaron representación en diversos momentos. Primero fueron los nuevos sectores urbanos, los jóvenes estudiantes, los que mostraron su

desafección y la fueron organizando gradualmente, incluso a través de movimientos guerrilleros trágicamente fallidos. Luego, en 1983, los propietarios del Norte y del Occidente, pequeños y medianos empresarios emprendedores, aliados con algunos grandes industriales y terratenientes, buscaron representación política a través de las elecciones, desafectos por la arbitrariedad expropiatoria del régimen, y después vino la irrupción plebeya de las capas medias formadas en el imaginario político del propio arreglo, que veían un retroceso en su capacidad de repartir empleo público a través de la burocracia formal y de la vasta red de empresas del Estado subsidiadas con endeudamiento. La rebelión de 1988 fue la de los empleados públicos, algunos sindicatos corporativos, estudiantes y profesores de universidades públicas y de cuadros del PRI desplazados, pero con capacidad de movilización de clientelas. El foco de 1994 llamó la atención a la necesidad de ampliar la inclusión a las comunidades con un nuevo pacto.

Frente a cada caso el régimen respondió con reformas electorales que iban ampliando la representación. Pero la arbitrariedad final del presidente era la que tenía que ser limitada y eso se logró en 1996 con el nuevo diseño electoral. Entonces se acordó competir por el consenso a través del voto, pero solo entre tres partidos, aunque se dejó algún lugar para satélites. Así se pasó del control monopolístico del PRI a una oligarquía cerrada.

El problema es que el arreglo no abordó la necesidad de nuevas reglas para encauzar la relación entre legislativo y ejecutivo y para la formación de coaliciones estables en las nuevas condiciones de reparto tripartito del poder. La coalición entre el PRI y PAN permitió gobernar sin grandes crisis legislativas por dieciocho años.

Por otro lado, el legislativo tiene la capacidad de modificar la asignación de los recursos por parte del ejecutivo y de frenar todo intento de utilización de la ley como instrumento de política y gobierno.

La Cámara de Diputados obtuvo con la reforma de 2014 la capacidad de crear perspectivas de largo plazo con la reelección consecutiva que puede darse hasta tres veces con un número importante de actores con quienes es necesario negociar.

El diseño presidencialista formal establecido en la Constitución entraña un conflicto potencial entre ejecutivo y legislativo. El problema no está en los actores sino

en las instituciones que norman su comportamiento. El problema central de la estabilidad política y la gobernabilidad radica en las reglas y en el diseño institucional.

Durante los últimos 25 años se fueron creando nuevas reglas para hacer gobernable la diversidad nacional, en un proceso incremental de ajuste institucional que, con avances y retrocesos, parecía ir avanzando de manera progresiva. Poco a poco se iba construyendo un nuevo equilibrio entre poderes y se iban buscando formas para procesar las tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo con reglas que permitieran formar coaliciones negociadas y compromisos de cara a la sociedad. Después de dos siglos México se encamina a construir una democracia funcional.

El Congreso como escenario de la pluralidad social

En sus orígenes, desde la Constitución de 1824 —incluso antes, si nos remitimos a los antecedentes de las Cortes de Cádiz o del fallido primer congreso surgido del triunfo Trigarante— el sistema de elección de los diputados en México fue el tradicional de mayoría relativa en circunscripciones individuales. Es decir, el país se dividía en determinado número de distritos y en cada uno de estos se elegía un legislador por mayoría simple de votos: el que lograra un voto más que el segundo lugar se quedaba con el escaño correspondiente, aunque su votación fuera minoritaria respecto al conjunto de los electores.

Ese sistema de elección es el que se ha utilizado tradicionalmente en el parlamento británico o en la elección de representantes en los Estados Unidos y subsiste en México para trescientas de las quinientas curules que integran la Cámara de Diputados hasta hoy en día.

El sistema de mayoría relativa, también conocido como el del ganador se lleva todo o, por su nombre en inglés, *first past the post*, sigue usándose como único método de elección de legisladores en muchos países del mundo, pero en la mayoría de las democracias avanzadas ha sido sustituido por la representación proporcional o se combina con fórmulas proporcionales, para garantizar una representación plural de las sociedades, más cercana a la diversidad de preferencias, ideologías e intereses de las sociedades contemporáneas.

En ese mismo sentido evolucionó la integración de la Cámara de Diputados en México durante la segunda mitad del siglo XX. Desde su creación, la Cámara de Diputados fue electa por el principio de escrutinio mayoritario uninominal, como también se le conoce al sistema de mayoría relativa. En las democracias reales, este sistema suele propiciar la existencia de sistemas bipartidistas, pero México no era

una democracia más que en el papel. Las reglas del juego reales no estaban escritas, pero todo mundo las conocía y las entendía. Desde los tiempos de Juárez los comicios eran simulacros manipulados por las autoridades locales para garantizar la elección de hombres cercanos al Presidente. Ya en los tiempos de Porfirio Díaz, los candidatos oficiales tenían garantizado el triunfo, mientras que el resto de los competidores obtenían apenas unos cuantos sufragios para aparentar algún tipo de elección en lo que en realidad era un nombramiento presidencial.

Después de la revolución hubo una época en la que las elecciones legislativas eran una competencia entre los caudillos políticos locales para ver quién lograba imponer a sus candidatos, por medio de la manipulación y el fraude. El nacimiento del Partido Nacional Revolucionario, en 1929, fue un primer intento de poner orden desde el centro. Así, hubo una época en la que las elecciones efectivas eran los llamados “plebiscitos”, una suerte de primarias dentro del propio partido oficial, en los que competían los candidatos de los caudillos locales afiliados a la gran coalición que fue en sus inicios el PNR, pero el árbitro final de la competencia, el que definía a quién le correspondería la candidatura oficial, era Plutarco Elías Calles, “Jefe máximo de la Revolución”, como se le conocía informalmente. Las elecciones constitucionales, las marcadas por la ley, ya no le interesaban a nadie, pues era sabido que el electo sería el candidato del partido que ya se perfilaba como único (Zúñiga Aguilar, 2011).

En 1933 el PNR unificó su maquinaria electoral y desaparecieron los partidos locales. La no reelección inmediata de legisladores hizo que las carreras políticas ya no dependieran de los aparatos personales de control del voto, que se volvieron obsoletos. Así, la designación de candidaturas se convirtió en un proceso de acuerdo entre los gobernadores y la estructura nacional del partido.

La Cámara de Diputados se fue haciendo cada vez menos plural y las votaciones de las leyes se volvieron prácticamente unánimes, por lo que prácticamente sólo se votaban las iniciativas presidenciales. Ya desde los tiempos del gobierno de Cárdenas, cuando se consideraba que la democracia radicaba en la presencia de representantes sindicales y campesinos en el Congreso, la coalición de poder incorporó corporativamente a las organizaciones de masas.

A partir de entonces, la representatividad se procesó a través de la negociación entre las corporaciones integrantes del partido oficial. Las elecciones se convirtieron en un ritual consagratorio de las candidaturas previamente seleccionadas por los “sectores” del partido: el obrero, el campesino, el popular y el militar, aunque este último dejó de ser un sector formal del partido desde principios del gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), sin que por ello los jefes castrenses se quedaran sin representación legislativa renovada cada tres años.

A diferencia del resto de los regímenes de partidos únicos surgidos durante la tercera década del siglo XX, en México nunca se dejaron de celebrar elecciones a pesar de que se conocía el proceso ya mencionado.

Después de la Segunda Guerra Mundial, cuando los regímenes de partido único habían sido en su mayoría aplastados o se alineaban con la Unión Soviética, México necesitaba más que nunca guardar las formas de la democracia y el estado de derecho para mantener su buena relación con los Estados Unidos y evitar su injerencia directa en la política interna. Además, necesitaba legitimar al supuesto apoyo cuasi unánime al partido de la revolución. Para ello necesitaba una oposición tolerada, hecha a la medida.

La ley electoral de 1946 creó un sistema electoral que dejaba el control de los resultados al gobierno y establecía reglas para el registro de partidos con las cuales solo podrían participar en los comicios las organizaciones con el visto bueno del régimen y que, sobre todo, evitaban que los inconformes con el proceso corporativo de selección de candidaturas pudieran competir con organizaciones propias (Torres Mejía, 2001).

Surgió entonces un sistema de partidos de diseño centralizado, con una opción católica conservadora, el Partido Acción Nacional (PAN), pero sin la pugnacidad de quienes se habían sublevado durante la guerra cristera o los que movilizaron masas campesinas fundamentalistas en el sexenio de Cárdenas para oponerse al supuesto socialismo ateo del régimen. Después surgiría una versión oficialista del partido marxista, el Partido Popular Socialista (PPS) y una opción suave de salida para disidencias locales, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

Si bien en un primer momento se le concedió el registro al Partido Comunista y a la Unión Nacional Sinarquista, con su partido Fuerza Popular, ya al comienzo de la guerra fría ambas opciones habían sido excluidas, y al final quedaron solo los partidos que no significaban una competencia real para el PRI y que no iban a convertirse en salida para las disidencias relevantes del partido oficial, pacto tácito que se mantuvo hasta 1987.

Pero estos partidos a la medida necesitaban tener alguna representación, aun cuando no pudieran sostener candidaturas realmente competitivas más que en unos cuantos distritos, dado que las personas con algún prestigio no lo arriesgaban en unas elecciones que sabían amañadas. Entre 1946 y 1961, la manera de que tuvieran representación los partidos opositores fue la negociación centralizada de la concesión de un puñado de triunfos distritales, lo que implicaba “sacrificar” a algunos de los candidatos internamente seleccionados. El PAN, por ejemplo, logró 4 de 147 diputados en 1946, 6 de 149 en 1949, cinco de 161 en 1952, 6 de 162 en 1955, 6 de 162 en 1958 y 5 de 178 en 1961. Su representación era simbólica y las posibilidades de obtener un escaño a través de sus siglas, muy poco atractivas. Menos diputados, si alguno, obtuvieron otros partidos en aquellos años.

De ahí que, durante el gobierno de Adolfo López Mateos, después de las elecciones de 1961, el sistema se reformara para aumentar la representación de los partidos con registro. El nuevo sistema, conocido como de “diputados de partido”, estableció una fórmula electoral que sin ser proporcional permitía la entrada de hasta 20 diputados por cada partido que lograra más del 2.5 por ciento de los votos. El sistema era ingenioso: consistía en conceder un número variable de escaños en la Cámara de Diputados federal a los partidos que, no siendo mayoritarios, obtuviesen 2.5% o más de la votación nacional. El tamaño de las bancadas era negociable, lo mismo que el umbral de entrada, pues en 1964 se apeló al “espíritu de la ley” para darle diputados al Partido Popular Socialista y al Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, pues solo el PAN había logrado rebasar el dos y medio por ciento (Nacif, 1996).

En el sistema de diputados de partido no eran las dirigencias las que definían quiénes serían los elegidos, pues no existía la lista plurinominal. Los escaños se asignaban a los candidatos que alcanzaban el mayor porcentaje de votos en sus

distritos, entre los postulados por su partido. Un método similar existe ahora para la asignación de una parte de las curules de representación proporcional en el Congreso de Ciudad de México.

Aquel arreglo apenas fue una modificación cosmética para garantizar la supervivencia de la “oposición leal” sin que el control del Presidente sobre el Congreso se alterara. El sistema de registro protegía al PRI tanto de las rupturas internas como de la irrupción de movimientos opositores con arrastre electoral masivo. Pero la sociedad mexicana se estaba transformando y el sistema de representación corporativo del partido del régimen resultaba ya estrecho para una sociedad más urbana y plural, en la que había crecido una nueva clase media que, aunque relativamente pequeña, debido a la mala distribución de la riqueza generada por el crecimiento económico, buscaba espacios de participación en el espacio público.

La década de 1960 fue una época en la que afloraron distintas expresiones de protesta social. El corporativismo sindical ya había mostrado su estrechez con las protestas magisteriales, el movimiento ferrocarrilero o el de los médicos, frente a los cuales el régimen respondió con represión relativamente contenida. Luego vinieron los movimientos estudiantiles, que tuvieron su expresión más vigorosa en la huelga universitaria de 1968. La brutalidad con la que respondió el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) al movimiento estudiantil, coincidió con la proliferación de movimientos guerrilleros, surgidos bajo el influjo insurgente que marcó a esa generación.

El sucesor de Díaz Ordaz, Luis Echeverría (1970-1976) intentó recuperar la legitimidad perdida con el anuncio de una “apertura democrática”, con la que pretendió una reconciliación del régimen con la izquierda, cada vez más desafecta y radicalizada. El Partido Comunista había sido parte de la coalición hegemónica hasta 1946, pero había perdido su registro en 1948 y había sido desplazado a la marginalidad y la semi clandestinidad desde los inicios de la guerra fría. La represión del movimiento de 1968 había llevado a la cárcel a buena parte de su dirección.

El nuevo gobierno fue liberando a los estudiantes presos y a los dirigentes comunistas y buscó que el PCM aceptara los términos de la apertura, que incluyó reformas a la legislación electoral para bajar el umbral de votación que permitía el acceso a los

diputados de partido al 1.5 por ciento y aumentaba el número máximo de diputados que un partido podía obtener a 25, pero sin modificar el sistema de registro de partidos, que obligaba a entregar al gobierno listas con los nombres de sus militantes. El Partido Comunista no aceptó la oferta, pues desconfiaba de un régimen que una y otra vez había encarcelado a sus dirigencias y el intento de apertura acabó por fracasar, convertido en apenas un resquicio.

El efecto de la nueva ley electoral en el funcionamiento del Congreso fue mínimo. El PAN logró en 1973 el máximo de 25 diputados, incluido un triunfo de mayoría en la Ciudad de México, mientras que el PPS y el PARM mantuvieron su representación simbólica. Pero el sistema electoral protegido había llegado ya a su límite como fórmula para la ficción aceptada de pluralidad en un régimen que era, a todas luces, una autocracia de partido único. Las organizaciones guerrilleras proliferaban y a partir de 1973 la respuesta del gobierno fue la guerra sucia, con desapariciones y ejecuciones de militantes.

Las elecciones de 1976 hicieron evidente que el sistema de partidos había llegado a su límite. En aquel año, la candidatura presidencial de José López Portillo fue la única que apareció en la boleta en los recuadros correspondientes al PRI, al PPS y al PARM. El PAN, único partido que había presentado candidatos distintos al oficial en las elecciones presidenciales de 1958, 1964 y 1970, no pudo presentar candidatura en el 76 debido a una profunda crisis interna, desatada entre quienes buscaban mantener la esencia de la oposición social cristiana, aunque fuera marginal, y aquellos que pretendían transformar al partido en una alternativa electoral para la creciente enemistad empresarial con el régimen.

Una elección con candidato único y un sistema de partidos en los que dos de tres organizaciones pretendidamente opositoras postulaban a la misma persona que el partido oficial fue la prueba de que la democracia mexicana no era más que una ficción aceptada. Así, al inicio de la presidencia de José López Portillo (1976-1982) el nuevo secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, anunció que el gobierno promovería una reforma política para ampliar la representación de la sociedad.

La reforma pretendía encauzar la desafección política de la izquierda por la vía electoral, para desactivar a las organizaciones guerrilleras, en un momento en el que

en el resto de América Latina se multiplicaron los regímenes militares que enfrentaron a la insurgencia juvenil con brutalidad asesina. La opción del gobierno mexicano fue emprender un proceso de liberalización, que permitiera la participación electoral de nuevos partidos políticos y ampliara la representación legislativa de la oposición.

El proceso de reforma comenzó con una deliberación pública desconocida hasta entonces en el país. En las audiencias públicas convocadas por la Secretaría de Gobernación a través de la Comisión Federal Electoral, participaron dirigentes de un conjunto muy amplio de organizaciones y partidos sin registro de todo el espectro ideológico, principalmente de la izquierda. La presencia en aquellos foros del Partido Comunista fue especialmente relevante, aunque también fue importante la participación del novedoso Partido Mexicano de los Trabajadores, encabezado por Heberto Castillo y la del Partido Socialista de los Trabajadores.

La iniciativa de reforma constitucional enviada por el Presidente de la República incluía el reconocimiento constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público, establecía el derecho a la información y modificaba la integración de la Cámara de Diputados, para establecer un sistema mixto de representación, con 300 distritos de mayoría relativa y cien escaños elegidos por representación proporcional, que se distribuirían entre los partidos que obtuvieran menos de 60 curules distritales pero tuvieran más del 1.5 por ciento de los votos. La elección de diputados de mayoría y la de los plurinominales se haría en boletas distintas, lo que permitía que se pudiera votar por un candidato de mayoría de un partido y por la lista de un partido distinto, si así lo decidía el elector.

La reforma se aprobó por unanimidad, lo mismo que la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que en su acrónimo LOPPE recordaba al apellido del Presidente que la promovió, abrió las puertas para la existencia de nuevos partidos políticos. Obtuvieron con ella su registro el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Demócrata Mexicano (PDM), representante de la derecha católica con base campesina y heredero de la Unión Nacional Sinarquista, y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), sin las ortodoxias del ya para entonces desgastado PPS y con base en el movimiento urbano popular de solicitantes de

vivienda y entre grupos de campesinos marginados de las redes clientelistas del PRI. Así, en las boletas de la elección federal legislativa de 1979 hubo siete partidos.

Con el nuevo método de integración de la Cámara de Diputados, donde 300 curules eran elegidas en distritos de mayoría relativa o uninominales y 100 se repartían de acuerdo al porcentaje de votos de los partidos que ganaran menos de 60 distritos, los distritos territoriales fueron dominio casi exclusivo del PRI, mientras que los cien electos en las circunscripciones plurinominales se repartirían entre los seis partidos restantes. El PRI obtuvo entonces 294 distritos y el PAN 4. De los de representación proporcional, el PAN se quedó con 39, el Partido Comunista y sus aliados de la Coalición de Izquierda obtuvieron 18, el PARM 12, el PPS 11, mientras que al PST y al PDM les tocaron 10 a cada uno, pues sus votaciones apenas habían superado el umbral mínimo del 1.5 por ciento que daba derecho a obtener escaños.

En aquella legislatura, la LI de acuerdo con la cuenta que comienza a partir de la aprobación de la Constitución de 1857, los debates adquirieron una vivacidad desconocida en más de medio siglo, pues se oyeron por primera vez las voces de los representantes de la izquierda, con propuestas inéditas sobre salarios, derechos laborales y derechos de las mujeres, sobre todo en torno a la despenalización del aborto. Desde luego, el partido en el poder seguía teniendo mayoría calificada para votar cambios constitucionales. El simple hecho de que hubiera nuevas voces le dio nueva relevancia al Cámara de Diputados, mientras la Cámara de Senadores seguía sin esta heterogeneidad política.

La irrupción de nuevos competidores movilizó a nuevos electores, sobre todo entre las clases medias urbanas y la juventud. La reforma política también incluyó una amplia amnistía para quienes participaban en las guerrillas y ello contribuyó a que fuera exitosa en el objetivo central de reducir la violencia política desatada después de la represión a los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971. Pronto se hizo evidente que la vía electoral, aunque limitada, era transitable para llevar nuevas propuestas al electorado y para alcanzar puestos de representación.

Con la reforma los partidos con registro nacional pudieron participar en las elec-

ciones locales sin la necesidad de una patente propia de cada entidad federativa; también se extendió la representación proporcional a todos los congresos locales y a los ayuntamientos, aunque en grados diversos. Todo ello condujo a mayor interés en general por los procesos electorales.

La reforma política de 1977 tuvo la enorme virtud de reactivar los procesos electorales. A partir de entonces, México viviría un proceso acelerado de transformaciones políticas que conduciría, dos décadas después, a un cambio de régimen con una democracia imperfecta pero pluralista.

Para la elección de 1982 obtuvo su registro otro partido de izquierda, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, heredero de la tradición trotskista del comunismo, el cual postuló por primera vez en la historia de México a una mujer como candidata a la Presidencia de la República. Por primera vez desde 1952 hubo más de dos candidaturas presidenciales, representantes de todo el espectro político, de izquierda a derecha, aunque ninguno ponía en riesgo la hegemonía del PRI y a su candidato presidencial Miguel de la Madrid.

Las nuevas condiciones de la competencia electoral habían abierto una profunda reflexión en la izquierda mexicana. El Partido Comunista se disolvió para fusionarse con otros grupos en un nuevo partido, el Socialista Unificado de México (PSUM), con la intención de convertirse en un polo eficaz de competencia en los comicios, sin las ataduras doctrinarias del pasado. Su candidato a la Presidencia, Arnoldo Martínez Verdugo, obtuvo el tercer lugar en una elección donde el candidato del PAN quedó en segundo con una votación alrededor del 20 por ciento, notable frente al abrumador predominio del PRI en elecciones anteriores.

La década de 1980 fue escenario de grandes cambios en el papel de las elecciones, sobre todo en el ámbito local, y fue el tiempo de la eclosión de una oposición largo tiempo en estado latente. Acción Nacional culminó hacia finales de 1982 su transición de un partido testimonial social cristiano a un partido representante de los intereses del capital bajo el manto de los valores conservadores de las clases medias del norte del país, después del rompimiento con los empresarios debido a la nacionalización de la banca en 1982, momento final del arreglo surgido en 1946 en torno al desarrollo económico orientado al mercado interno.

La LII legislatura federal se había inaugurado con el respaldo del PRI y de la izquierda a la nacionalización de la banca, mientras el PAN transformaba su oposición en una nueva identidad revitalizante. Vinieron entonces debates de gran calado entre los diputados, sobre todo en torno al papel que debería jugar el Estado en la economía, en una época de crisis económica, alta inflación y topes salariales. La embestida del gobierno contra el sindicalismo independiente, sobre todo el de los trabajadores nucleares fue también objeto de debate parlamentario. La Cámara había iniciado una intensa época como espacio de debate entre las diversas fuerzas políticas representadas.

A partir de 1983 el PAN comenzó a cosechar triunfos electorales, sobre todo en las elecciones municipales en el norte del país, y su presencia legislativa local aumentó sustancialmente, con lo que los Congresos de los estados adquirieron nueva relevancia, lejos de su papel tradicional de mera caja de resonancia de los discursos de los gobernadores. La vida parlamentaria de México comenzó a crispase, al tiempo que la pluralidad se abría paso frente a la cansina unanimidad de la época clásica del PRI (Jarquín y Romero, 1985).

En 1985 la legislatura tuvo nuevas voces, con la entrada de los diputados del Partido Mexicano de los Trabajadores, una formación surgida en los primeros años setenta, dirigida por Heberto Castillo, expreso político del movimiento de 1968, cuando fue un dirigente destacado del profesorado que apoyaba la huelga de los estudiantes, pero que hasta entonces había considerado que la reforma electoral no era más que una nueva máscara para la ficción de siempre. Su confluencia en los trabajos parlamentarios con el PSUM llevó a un nuevo proceso de unidad de la izquierda con miras a la elección de 1987.

En 1986 el gobierno decidió impulsar una nueva reforma electoral, con el objetivo de blindarse frente al avance opositor, cada vez más conflictivo para su monopolio, sobre todo en las elecciones locales.

Las elecciones habían dejado de ser meras representaciones festivas para darle un manto de legalidad a las imposiciones presidenciales. Las elecciones municipales eran cada día más conflictivas y la ciudadanía ya no estaba dispuesta a aceptar la imposición sin movilizarse. La violencia barruntaba en las tomas de palacios muni-

cipales, mientras proliferaban las expresiones de resistencia civil frente al fraude, como huelgas de hambre y caminatas de protesta hacia la capital del país.

La reforma de 1986 cambió nuevamente la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Se mantuvo la elección de trescientos diputados de mayoría relativa en distritos uninominales y doscientos, de representación proporcional, pero se eliminó la restricción de 60 escaños de mayoría como máximo para participar del reparto proporcional. A partir de entonces, todos los partidos participan en la distribución de diputaciones plurinominales, por lo que dejaron de ser dos pistas separadas (Emmerich y Canela, 2012).

Aquella ley creó, además, una llamada “cláusula de gobernabilidad”, según la cual, si un partido obtenía el 51 por ciento de la votación, pero no lograba ganar 251 distritos, entonces se le compensaban los escaños faltantes por la vía de la representación proporcional. A partir de entonces, ambas vías de elección quedaron vinculadas.

Otro cambio importante fue la eliminación de la boleta de la elección plurinomial, con lo que se acabó la posibilidad de votar por un candidato de mayoría de un partido y por la lista de un partido distinto. Aquella fórmula no solo permitía que los electores decidieran si querían apoyar a un partido minoritario a la vez que votaban en su distrito por quien pudiera ganar —voto útil— sino que además propició la impresión que se suele repetir de que por los plurinominales no se vota, a pesar de que en cada boleta están en el anverso los nombres de los candidatos del distrito, mientras que en el reverso van impresas las listas plurinominales de cada partido. A partir de 1986, el mismo voto es por el candidato del distrito y por la lista de representación del partido por el que se vota.

A pesar de que la reforma de 1986 fue positiva al aumentar el peso de la proporcionalidad en la integración de la Cámara de Diputados, en otros aspectos fue regresiva: vinculó los votos en la Comisión Electoral Federal al porcentaje electoral de cada partido, con lo que el PRI tuvo una mayoría automática en el órgano electoral, superior a la suma del resto de los integrantes con voto de la Comisión, contados los representantes del gobierno y los del poder legislativo, lo que tendría consecuencias lamentables sobre las elecciones presidenciales de 1988. También eliminó el

sistema de registro llamado condicionado, gracias al cual el espectro partidista se había abierto sustancialmente.

Las elecciones de 1988 fueron un cataclismo con consecuencias muy importantes en la integración del Congreso de la Unión. La sacudida provino de la ruptura del PRI, la primera relevante desde 1952. Los cambios en la legislación electoral y en el sistema de partidos contribuyeron a que la disidencia del partido oficial, provocada por la situación económica, el sismo de 1985 y la manera en la que el gobierno de De la Madrid había enfrentado la crisis, encontrara una opción de salida y pudiera registrar la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas y múltiples candidaturas legislativas tanto en los distritos uninominales como en las fórmulas estatales para integrar la Cámara de Senadores.

La irrupción de la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas provocó que en varios estados la estructura tradicionalmente monolítica del PRI se rompiera y que los aspirantes a cargos de elección popular no favorecidos en la distribución de candidaturas del partido oficial buscara competir con otras siglas, arropadas por el llamado Frente Democrático Nacional (FDN), coalición informal de apoyo a Cárdenas. De acuerdo con las reglas de la legislación electoral de entonces, distintos partidos podían presentar las mismas candidaturas sin establecer una coalición formal.

Cárdenas fue registrado en principio por el PARM, el PPS y el Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (FCRN), heredero del registro del PST, partido que se había fracturado y una de sus fracciones se había integrado al Partido Mexicano Socialista, heredero a su vez del registro del PSUM, al que se habían integrado diversas fuerzas de izquierda en torno a la candidatura presidencial de Heberto Castillo y que compitió con sus propias candidaturas legislativas, aunque finalmente retiró su candidatura y también se sumó a la de Cuauhtémoc Cárdenas.

Como el voto del FDN se dividió, el PAN pudo hacerse con muchos distritos de mayoría, a pesar de que su candidato presidencial, Manuel Clouthier, se quedó solo con el 17 por ciento de la votación presidencial. A Cárdenas se le reconoció el 31 por ciento y a Carlos Salinas de Gortari, el candidato del PRI, se le otorgó el 51 por ciento en una elección cuestionada históricamente.

Entre distritos ganados por candidatos de los partidos del FDN, los ganados por el PAN y los de representación proporcional, el PRI se quedó con poco más de la mitad de la Cámara de Diputados y perdió por primera vez en la historia la mayoría calificada de dos terceras partes de los escaños para poder aprobar reformas constitucionales. Eso significaba un cambio enorme en el papel de la Cámara de Diputados en la política mexicana, pues obligó a la formación de una coalición bipartidista entre el PRI y el PAN para hacer los cambios que se propuso el Presidente, con lo que el PAN adquirió una fuerza política que hasta entonces nunca había tenido. Se trató de una coalición de hecho, pues no hubo pacto explícito de gobierno, pero a lo largo de las dos legislaturas coincidentes con la Presidencia de la República de Carlos Salinas se impulsaron reformas constitucionales que coincidían con el programa histórico de Acción Nacional (Gil Villegas, 1996).

La pluralidad de la LIV legislatura fue la mayor de la historia hasta entonces, pues el PRI tuvo 262 diputados, el PAN 101, el PPS 49, el PARM 30, el FCRN 36 y el PMS 22. Todos los partidos que apoyaron a Cárdenas crecieron de una manera sorprendente, menos el PMS, que se sumó tardíamente al Frente y mantuvo una votación cercana a la que había tenido el PSUM en 1985. El PAN obtuvo muchos distritos debido a la caída del PRI y al hecho de que los partidos del Frente no presentaron candidaturas comunes en muchos distritos.

La elección de 1988 tuvo también un efecto transformador en la otra Cámara del Congreso, la Cámara de Senadores, hasta entonces dominada unánimemente por el PRI, si exceptuamos el escaño senatorial ocupado entre 1976 y 1982 por Jorge Cruickshank García, líder del PPS que negoció el puesto a cambio de ceder en su reclamo de fraude en la elección de gobernador de Nayarit en 1975. En 1988 los candidatos del FDN se impusieron en dos entidades: Michoacán y el entonces Distrito Federal, donde habían concurrido con candidaturas comunes. Se trató de un cambio histórico, pues por primera vez hubo oposición en la Cámara de Senadores, desde los tiempos fundacionales del régimen posrevolucionario.

El efecto en el funcionamiento de la LIV legislatura representó un cambio histórico, pues no solo alteró los rígidos protocolos seguidos hasta entonces —el día del informe presidencial del 1 de septiembre de 1988 el senador Porfirio Muñoz

Ledo interpeló al Presidente de la República, Miguel de la Madrid de una forma que solo tenía como precedente el grito de “farsante” del diputado Aurelio Manrique al Presidente Plutarco Elías Calles durante su informe de 1928, cuando este se refirió al asesinado Álvaro Obregón— sino que modificó el funcionamiento del Congreso, hasta entonces férreamente disciplinado por la llamada “Gran Comisión”, órgano de gobierno controlado completamente por el líder de la mayoría priísta (Bárceñas Juárez, 2012).

El cambio más relevante fue la pérdida del PRI de la mayoría de dos terceras partes en la Cámara de Diputados. A partir de la LIV legislatura, hubo necesidad de construir coaliciones en la Cámara de Diputados para poder llevar a cabo reformas constitucionales, lo que implicó la apertura de un proceso de negociación constante entre diversas fracciones parlamentarias. Durante la LIV y la LV legislaturas la alianza se dio entre el PRI y el PAN, lo que implicó concesiones no solo programáticas, sino políticas, para lograr sacar adelante también leyes ordinarias y los presupuestos.

El PAN obtuvo el reconocimiento de su triunfo en la elección de gobernador de Baja California en 1989, primera vez que un candidato no perteneciente al PRI llegó a la máxima magistratura de una entidad federativa.

En el terreno de las reformas legales, el primer gran acuerdo de calado constitucional entre el PRI y el PAN fue la creación del Instituto Federal Electoral, como un órgano profesional desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, aunque todavía sin plena autonomía, pues seguiría siendo presidido por el Secretario de Gobernación y tendría un director general de nombramiento presidencial. El órgano de gobierno del instituto tendría un cuerpo de consejeros magistrados especializados y ya no serían los partidos quienes votaran las decisiones referentes a los resultados electorales. La reforma creó además un tribunal contencioso administrativo especializado en el tema electoral.

Aquella reforma electoral fue la piedra fundacional del sistema de gestión de los procesos electorales sin control pleno del gobierno en la organización de los comicios y en el recuento de los votos. Sentó las bases del actual servicio profesional electoral y rompió los mecanismos políticos tradicionales de manipulación de los

resultados electorales desde el poder. Aquel IFE original fue ya un órgano electoral especializado, base del órgano constitucional autónomo en el que se convertiría unos años después.

A partir de entonces el Congreso adquirió mayor vitalidad, tanto como espacio para construir acuerdos como para manifestar la disidencia. A pesar de las críticas que despertaron entonces los actos estridentes de protesta de los diputados de oposición, en ocasiones parecidos a los antiguos sainetes de carpa, con máscaras grotescas, tomas de tribuna y protestas airadas, el Congreso se convirtió en uno de los espacios más vitales de la política mexicana, donde se exhibieron los límites del antiguo autoritarismo y donde se construyeron, paso a paso los pactos que llevaron a la transición democrática.

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el PAN pudo hacer avanzar su agenda histórica a partir de grandes reformas constitucionales: la del artículo 27 constitucional, que permitió convertir en propiedad privada los ejidos, hasta entonces solo tenencia no enajenable de la tierra, la del artículo tercero constitucional, que levantó la prohibición de que las congregaciones religiosas pudieran impartir educación primaria y secundaria (prohibición que, por lo demás, no se cumplía), y la del artículo 130, para concederle personalidad jurídica a las iglesias y plenos derechos políticos a los ministros de los cultos (Gil Villegas, 1996).

Un cambio constitucional muy importante en lo que atañe al Congreso de la Unión fue la reforma de la Cámara de Senadores para aumentar un escaño por entidad federativa, el cual sería ocupado por el candidato del segundo partido más votado. Desde su creación, en 1824, lo mismo que después de su reinstauración en 1874, la Cámara de Senadores se había integrado por dos representantes por cada entidad federativa, sin importar la población de cada una, a semejanza del Congreso de los Estados Unidos. La idea es que fuera una Cámara de representación territorial que equiparara a todos los estados de la Federación. En cada estado se elegían los senadores por fórmula y ganaba la fórmula más votada.

Con la reforma de 1990, la Cámara de Senadores pasó a estar integrada por tres senadores por entidad: dos de mayoría y uno por la primera minoría. Con ello, la pluralidad llegó también a la Cámara de Senadores, donde hasta entonces solo los

cuatro escaños obtenidos en 1988 por el FDN habían roto la unanimidad priísta. A partir de 1994 se transformó en un cuerpo mucho más plural, donde también se hizo necesario poner en práctica procesos de negociación para la formación de coaliciones en torno a iniciativas concretas.

Durante la mayor parte del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, en el Congreso los pactos se dieron entre el PRI y el PAN, mientras que los legisladores del Partido de la Revolución Democrática, la organización que surgió de la fusión entre una parte del FDN y el PMS, protagonizaron una fuerte oposición, muy crítica respecto a las reformas impulsadas por la coalición mayoritaria. El PRD no había participado en el acuerdo en torno a la nueva institucionalidad electoral de 1990 y había cuestionado con rudeza los resultados electorales de 1991, primeros comicios ya organizados por el IFE. Sin embargo, en 1994, frente a la crisis política detonada por el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y agudizada por el asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI a la presidencia de la República, el PRD se sentó a negociar una reforma electoral de emergencia, que transformó al Consejo General del IFE, pues eliminó a los Consejeros Magistrados y los sustituyó por Consejeros Ciudadanos nombrados con amplio consenso de los partidos.

Se abrió entonces un proceso de nuevo acuerdo, con el cual se pondría punto final al régimen del PRI como partido dominante de la política mexicana. Después de las elecciones de 1994, el nuevo Presidente de la República, Ernesto Zedillo, en medio de una profunda crisis financiera y con el conflicto en Chiapas abierto, reconoció la necesidad de transformar al sistema político. Entonces las principales fuerzas políticas del país, de izquierda a derecha, entablaron negociaciones para construir nuevas reglas del juego electoral, sobre la base de la transformación del IFE en un organismo constitucional autónomo y con un Consejo General integrado por Consejeros Electorales electos por dos terceras partes de los votos de la Cámara de Diputados, incluido entre ellos su Presidente.

El pacto se concretó en 1996. Aquella reforma fue un momento crucial de gran coalición en el Congreso de la Unión. La reforma constitucional que cambió las reglas electorales y de registro de los partidos fue aprobada por unanimidad. El

acuerdo incluyó de nuevo la eliminación de la fórmula de registro condicionado de partidos, que había reaparecido en 1990, para dejar solo la vía de las asambleas y las listas de afiliados para poder obtener el derecho a presentar candidaturas. Se estableció el umbral del dos por ciento de la votación como mínimo para acceder a la representación proporcional y para mantener el registro.

La legislación secundaria fue aprobada solo con los votos del PRI, por diferencias sobre el sistema de financiamiento de los partidos, aunque al final todos aceptaron la cantidad ingente de recursos que ello representaba. La construcción de un nuevo arreglo político se había alcanzado.

El siguiente hito en la historia del Congreso mexicano fue producto del resultado de las elecciones legislativas de 1997, cuando el PRI perdió la mayoría de 50 por ciento más uno en la Cámara de Diputados. Con ello, el antiguo partido único se convertía en solo un partido mayoritario que ya no podría legislar sin construir acuerdos con otras fuerzas. La Cámara de Diputados llegaba así a su madurez como espacio de construcción de coaliciones (Valencia Escamilla, 2013).

Aquel resultado electoral tuvo consecuencias de gran envergadura en la operación cotidiana de la Cámara de Diputados. Los partidos políticos y sus líderes centraron sus críticas en la Presidencia y se esforzaron por corregir los abusos que definieron el sistema político mexicano durante décadas. Las intensas sesiones de instalación de la LVII legislatura evidenciaron la determinación de saldar cuentas pendientes y establecer un nuevo orden político más equitativo y balanceado entre los Poderes de la Unión.

En septiembre de 1997, los partidos que conformaban la mayoría absoluta de los diputados electos compartían un objetivo común: oponerse al poder presidencial. Se erigieron en defensores de la justicia histórica, ansiosos de que el entonces Presidente pagara por los excesos de sus predecesores. No compartían un programa conjunto, ni tenían referencias ideológicas o afinidades personales. Su única conexión radicaba en la determinación de saldar un agravio de décadas. No se podía prever ni siquiera cuál sería el siguiente motivo que mantendría cohesionados a los opositores, definiéndose únicamente por esta causa.

La nueva situación propició, sin embargo, cambios institucionales en la vida del

Congreso que tendrían efectos duraderos. La antigua Gran Comisión, el órgano de gobierno controlado por el líder de la mayoría, dejó de tener sentido. Comenzó un proceso de ajuste institucional y de cambios reglamentarios para ajustar el funcionamiento del Congreso a las nuevas condiciones de pluralidad política. Después de un proceso de ajuste gradual, que trascendería a aquella legislatura, finalmente se reformó la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y se establecieron nuevas disposiciones reglamentarias, de las que surgiría la nueva estructura de gobierno del Congreso basada en la Junta de Coordinación Política, de carácter plural y la elección anual de las presidencias de la Cámara de Diputados y de Senadores, en lugar de las presidencias mensuales que operaron anteriormente.

Durante los siguientes años la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se transformó radicalmente. La antigua subordinación, en la que el Congreso era un mero espacio de ratificación de las decisiones legislativas y presupuestarias del Presidente de la República en turno desapareció y a partir de entonces cada iniciativa hubo de ser negociada con distintos grupos parlamentarios, mientras que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de cada año implicaron procesos complejos de ajuste entre las partes para lograr su aprobación, con procesos en ocasiones turbios.

Con la elección de 1997 comenzó a funcionar en México, por primera vez en décadas, el presidencialismo constitucional. Como suele ocurrir en los sistemas presidencialistas democráticos, surgió un conflicto entre el poder ejecutivo y legislativo. En democracias plurales con partidos cohesionados hay una tendencia a confrontar al ejecutivo cuando el partido del presidente pierde la mayoría en el Congreso. La existencia de un Congreso bicameral puede suavizar este conflicto y darle al ejecutivo más espacio para evitar que el Congreso le imponga sus condiciones (también el Presidente puede echar mano de la figura del veto, que la Constitución mexicana recoge como la posibilidad de presentar observaciones a lo aprobado por la legislatura). Sin embargo, la separación entre Ejecutivo y Legislativo, que se concreta desde su elección por separado, crea una dinámica complicada que puede dificultar la acción gubernamental.

Uno de los temas más complejos de negociar en el Congreso es el presupuestario.

En México la Ley de Ingresos, el ordenamiento para captar los recursos financieros, se aprueba anualmente en un proceso que incluye a ambas cámaras, mientras que la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. El Presupuesto es el instrumento de política más importante de un gobierno pues determina cómo se van a gastar los impuestos: en cuáles obras de infraestructura, en qué políticas públicas, en cuáles programas sociales.

El gran cambio político de la modernidad ocurrió cuando el Parlamento le quitó al rey de Inglaterra la facultad de decidir los impuestos que se cobraban y dónde se gastaba el dinero recaudado. Con ello el Estado se transformó de un monopolio extractor de rentas a una organización especializada en garantizar bienes públicos y servicios comunes. Esa es la importancia que tiene cada año la discusión presupuestal. Desde luego, cada diputado y cada partido quiere cumplir un propósito con la distribución del gasto público, ya sea beneficiar a sus comunidades, satisfacer a sus electores o favorecer a los intereses corporativos que representan.

Desde la discusión de los impuestos que se pretenden cobrar, las negociaciones son muy complejas, pues se deben conciliar los intereses del gobierno, con sus objetivos de gasto, con los de los distintos grupos sociales representados a través de los partidos y sus legisladores en el Congreso. El gobierno envía el proyecto y los legisladores le quitan y le ponen: unos quieren pagar menos impuestos, otros quieren que se les cobre más a unos o a otros. Una vez que se logra conciliar el proyecto de lo que se va a recaudar, los diputados discuten cómo gastarlo. Es un asunto que no es exclusivo de México, pues el Congreso de los Estados Unidos vive un proceso parecido cada año y se lee que el gobierno norteamericano está a punto de cerrar porque no hay acuerdo sobre el gasto o el endeudamiento a programar. Durante el siglo XIX, el método usado para llegar a acuerdos respecto al presupuesto en Estados Unidos fue crear lo que se llamó el *pork barrel*, el barril del puerco, que no era otra cosa que una cantidad del presupuesto concedida a los representantes y senadores para que ellos decidieran directamente donde gastarlo, ya fuera en beneficio de sus comunidades o de obras que les interesaran a los empresarios que financiaban sus campañas o en sus propios negocios políticos.

Es el tema crucial de la relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo en

toda democracia moderna. Es un tema que se resuelve de manera distinta en los regímenes presidenciales y en los parlamentarios. En estos últimos la cosa suele ser más sencilla, pues desde el momento en el que el Parlamento es el que ha votado por el gobierno, existe una coincidencia entre la mayoría parlamentaria y la orientación gubernamental. En los regímenes parlamentarios los presupuestos suelen ser aprobados casi sin modificaciones respecto a lo enviado por el gobierno.

En un régimen presidencial como el de México, a partir de 1997 surgieron en el Congreso fuertes incentivos para que una mayoría legislativa distinta a la del presidente bloqueara de manera recurrente sus propuestas. Esto era especialmente evidente cuando la responsabilidad política se diluía al no ser un solo partido el que conformaba la mayoría opositora: cualquier gesto cooperativo hacia el ejecutivo por parte de los partidos en la oposición podía ser malinterpretado y presentado como una traición por aquellos que se mantenían en una postura no cooperativa. El problema no residía en los actores, sino en las instituciones que regían su comportamiento. El Presidencialismo constitucional mostraba nuevamente sus limitaciones para generar estabilidad y coaliciones sólidas para la gobernabilidad democrática.

Los años que siguieron en el Congreso mexicano se vivió un periodo de ajuste institucional en las reglas formales e informales que rigen su funcionamiento, para adecuarlas a las nuevas condiciones establecidas por la pluralidad, donde las mayorías absolutas comenzaron a ser escasas. La discusión sobre la necesidad de reformar la relación entre poderes comenzó a adquirir centralidad en la medida en la que casi cada iniciativa presidencial requería complejos procesos de negociación y la formación de coaliciones de corta duración, puntuales.

A pesar de todo, el Congreso no se paralizó y la productividad legislativa se mantuvo, incluso con reformas constitucionales relevantes, durante las legislaturas correspondientes a los sucesivos gobiernos de Vicente Fox (2000-2006), Felipe Calderón (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018). Algunas reformas de aquellos años afectaban concretamente a la integración y al funcionamiento del Congreso: las reformas electorales, que hicieron cada vez más complejo el proceso de registro de partidos, llevaron a la Cámara de Diputados a grupos parlamentarios que apenas

duraban una legislatura o, máximo, dos.

Entre las reformas constitucionales del periodo que va del 2000 al 2018, tres son especialmente relevantes para el funcionamiento y las facultades del Congreso. La primera, que ya se ha aplicado, es la de la posibilidad de reelección, aunque limitada, de diputados y senadores. En 2014 se reformó la Constitución para eliminar la prohibición de reelección inmediata de legisladores y ayuntamientos, vigente desde 1933. La prohibición fue diseñada para acabar con las carreras autónomas de los políticos locales, de manera que fuera inútil para ellos contar con aparatos electorales propios y tuvieran que someterse a la disciplina del partido oficial.

La no reelección inmediata fue un mecanismo muy útil para garantizar la disciplina de los legisladores al Presidente en turno. Era, también, un mecanismo para garantizar la circulación política en un sistema donde las elecciones no cumplían con la función de premiar o castigar a los políticos.

La reforma de 2014 abrió la posibilidad de reelección inmediata, pero con límite temporal: los senadores se pueden reelegir hasta por dos periodos consecutivos y los diputados hasta por cuatro periodos, para ocupar el cargo en ambos casos hasta por doce años. Se trató de una reforma para favorecer la profesionalización de las tareas legislativas y minorizar la pérdida del aprendizaje adquirido por sus integrantes (Valencia Escamilla, 2022). Una de las ventajas de la posibilidad ilimitada de reelección es que los representantes tienen que volver cada nueva campaña a mostrarle a sus electores que sí cumplieron con la tarea de representarlos como habían prometido, lo que aumenta el papel de las elecciones como mecanismo de rendición de cuentas para los cargos electos.

Otra ventaja de la reelección es la posibilidad de premiar a los más cercanos a sus electores, sobre todo en el caso de los diputados de mayoría relativa, lo que les da independencia respecto a las dirigencias de sus partidos. Solo puede haber reelección si se compite por el mismo partido, con lo que las dirigencias seguirán siendo las que decidan las candidaturas.

En 2014, se aprobó también otra reforma constitucional que otorgó al legislativo un mayor poder constitucional, al permitir la formación de gobiernos de coalición con respaldo parlamentario. En este modelo, el Presidente puede establecer coali-

ciones con diferentes partidos para asegurar un amplio apoyo a su agenda gubernamental, siempre que se firme un convenio con un programa de gobierno aprobado por la mayoría de la Cámara de Senadores. La ejecución de este programa recae en el Gabinete acordado por los partidos de la coalición. Además, en el Gobierno de Coalición se especifica una agenda legislativa, se define la orientación de las políticas públicas y se establecen las causas que podrían llevar a su disolución. Este mecanismo semiparlamentario solo es aplicable si el partido del Presidente no cuenta con mayoría en el Congreso, lo cual no ha sucedido desde la entrada en vigor de la reforma.

Durante las LXIV y LXV legislaturas, la mayoría del Congreso la ha tenido el partido del Presidente y sus aliados, por lo que no ha sido necesario poner en marcha los mecanismos semiparlamentarios introducidos en la Constitución. Es posible que en el futuro resulten útiles las previsiones sobre posibles gobiernos de coalición o que sean necesarias nuevas reformas para que el Poder Ejecutivo sea cada vez más coincidente con las coaliciones legislativas.

La tercera reforma de gran relevancia para el funcionamiento del Congreso mexicano se concretó incluso antes de 2014, en 2011 con la incorporación de los derechos humanos derivados de tratados internacionales ratificados como derechos constitucionales. Este cambio marca un hito al abrir nuevas vías para que el Congreso adquiriera relevancia, especialmente en las cuestiones de inconstitucionalidad versus leyes que vulneren derechos fundamentales. Aunque no altera la mecánica intrínseca del Congreso, esta reforma modifica y amplía el margen de acción del Congreso de la Unión, pues proporciona un marco más sólido para abordar cuestiones fundamentales de derechos humanos en el ámbito legislativo.

El Congreso en acción

La forma en que se organiza cada Congreso influye en cómo se llevan a cabo los procesos parlamentarios y tiene un impacto en la formulación de políticas públicas. La organización concreta de los procesos parlamentarios es crucial para cómo actúan los miembros de las cámaras y, por tanto, para la toma de decisiones públicas. La observación de la estructura organizativa del trabajo parlamentario es crucial para comprender cómo las instituciones, la gobernanza y las políticas públicas están interrelacionadas.

Buena parte de la operación cotidiana del Congreso depende del trabajo de las comisiones legislativas, las cuales son equipos especializados dentro de los congresos que permiten a la legislatura llevar a cabo múltiples funciones de manera simultánea y en temas diversos. Se encargan de realizar detallados exámenes de las leyes propuestas, supervisar las acciones del poder ejecutivo, analizar y elaborar informes sobre temas de política, así como llevar a cabo investigaciones especiales.

Estas comisiones ayudan también a los legisladores y a los partidos a articular sus intereses, reciben las demandas de la sociedad y ejercen el control sobre el gobierno. Son una parte fundamental de cómo los congresos modernos manejan sus responsabilidades. Se trata de grupos de trabajo designados por el cuerpo legislativo, de forma permanente o temporal, con el fin de asesorar, fiscalizar o investigar asuntos específicos. Estos grupos están encargados de proporcionar conocimientos especializados, supervisar funciones administrativas y analizar situaciones que el cuerpo considera relevantes para tomar medidas, ya sea a nivel de responsabilidad de funcionarios o en términos de legislación.

Todos los parlamentos del mundo trabajan a través de comisiones, aunque sus funciones y sus procedimientos de operación varían de acuerdo a cada arreglo institucional, ya sea parlamentario o presidencial, y a las tradiciones propias de cada cuerpo legislativo. Las comisiones tienen procedimientos más flexibles que las sesiones plenarias del legislativo. Sus miembros pueden abordar asuntos de manera informal y establecer conexiones con colegas de otros partidos que integran otras comisiones. Esto facilita la rápida resolución de temas menos importantes y la introducción de mejoras técnicas en la legislación. Además, los miembros de las comisiones se convierten en autoridades en los temas de sus respectivas áreas y son reconocidos como tales por sus colegas en el legislativo, así como por la prensa y el público en general. Presidir ciertas comisiones implica asumir un rol de liderazgo en el legislativo.

La forma específica en que se organizan los procesos parlamentarios es fundamental para entender cómo actúan los miembros de las cámaras y, por ende, para el proceso electoral. En los Estados Unidos, por ejemplo, el trabajo de lo que en el Congreso de aquel país se llama comités está normado por un conjunto de prácticas consuetudinarias y es crucial para la colaboración legislativa entre los dos grandes partidos que integran el cuerpo legislativo. Ahí, la experiencia de los legisladores con larga permanencia en el Congreso juega un papel muy relevante (Weingast y Marshall, 1988).

En los Estados Unidos, las preferencias de los miembros de un comité legislativo importante, ya sea del partido mayoritario o de miembros influyentes, tienen un gran peso en los resultados. El procesamiento de proyectos de ley o investigaciones parlamentarias suele estar fuertemente influenciado por ciertos actores que tienen un amplio poder de agenda gracias a la estructura institucional y el procedimiento. La acción parlamentaria no se limita a la simple agregación de preferencias, sino que depende en gran medida del control sobre la estructura y el procedimiento de trabajo de los comités. De ahí que el control de los comités y el conocimiento mutuo de sus integrantes tenga una gran relevancia (North, 1981).

El sistema de comisiones en el Congreso de los Estados Unidos se creó en el siglo XIX y tuvo efectos beneficiosos para la legislatura en su enfrentamiento con

el Ejecutivo. Henry Clay —un influyente líder parlamentario en ese periodo— fue un actor clave en esta innovación institucional. Su objetivo no era tanto fortalecer la legislatura en un sistema de separación de poderes, sino más bien consolidar su propio poder. Al descentralizar las operaciones de la Cámara de Representantes, Clay pudo distribuir influencia a diversas facciones en lugar de depender de una plataforma unificada de objetivos políticos, que se había vuelto imposible de mantener después de la guerra de 1812 contra Gran Bretaña. Los efectos duraderos de esta innovación fueron en gran medida resultado del comportamiento egoísta de liderazgo de Clay (Shepsle, 2007).

En el caso del Congreso de Estados Unidos, las comisiones permanentes tienen un papel fundamental en la revisión de proyectos de ley propuestos por el Presidente o cualquier miembro del Congreso, así como en la supervisión de las acciones del poder ejecutivo, pero en otros casos el papel de las comisiones es menos relevante, como en el Parlamento británico, donde las comisiones ad hoc (temporales) hacen evaluaciones más superficiales de los proyectos de ley, mientras que las comisiones permanentes tienen un rol limitado en la supervisión. En la mayoría de las legislaturas, como las de Alemania y Suecia, las comisiones permanentes participan en el proceso legislativo, pero no tienen la misma relevancia que en el Congreso de Estados Unidos.

Las diferencias en el papel de las comisiones en diferentes legislaturas del mundo dependen de la relación entre la importancia de estas y la influencia de los partidos políticos en el parlamento. Cada Legislatura en México define el número y materia de las comisiones, aunque tradicionalmente suelen ser las mismas desde hace varias legislaturas.

Por lo general, las cámaras con más miembros suelen tener más comisiones, pero existen excepciones. La Cámara de Diputados de Argentina, que tiene 254 diputados, cuenta con 38 comisiones, superando a otras siete legislaturas con un mayor número de miembros. Por otro lado, la Asamblea Nacional de Francia, con 577 miembros, tiene solo seis comisiones.

En la Asamblea Nacional francesa, las comisiones permanentes tienen jurisdicción especializada pero su poder de decisión es limitado. No pueden cambiar el

propósito de las leyes propuestas por el gobierno, solo hacer ajustes técnicos. Deben presentar un informe a la cámara en tres meses y no pueden bloquear la votación de un proyecto de ley. Además, tienen poco tiempo para examinar detenidamente las propuestas gubernamentales. Antes de la Constitución de 1958, había 20 comisiones que representaban grandes obstáculos para la acción del gobierno. Con la Quinta República, a partir de la Constitución de 1958, se redujo drásticamente el poder de las comisiones, convirtiéndose en asesores de la cámara sobre la dirección que debe tomar un proyecto de ley. Actualmente, las seis comisiones permanentes tienen poca autoridad y se consideran una parte más del proceso legislativo.

En México, la no reelección de legisladores le imprimió una dinámica particular al trabajo de las comisiones y la estructura organizativa del Congreso no concede derechos individuales a los diputados sobre sus asignaciones en las Comisiones, a diferencia de lo que sucede en Estados Unidos, donde la antigüedad en la cámara otorga ciertos privilegios. En México, la mayoría parlamentaria se refleja en todas las comisiones y los grupos parlamentarios determinan quiénes los representan en cada una de ellas.

A partir del pacto corporativo de 1938 se adoptó un modelo sectorial para el funcionamiento del partido oficial, con el que las comisiones legislativas se convirtieron en un importante espacio de negociación entre el Presidente y los líderes de diferentes sectores del PRI. Así, el Congreso y sus comisiones operaron como canales cruciales de interacción institucional, a través de los cuales se presentaban las demandas de los sectores y luego se comunicaban al Presidente de la República. Las comisiones en el Congreso permitieron entonces dividir la agenda presidencial en el Congreso, lo que facilitó la distribución de recursos y beneficios según temas específicos de la política.

En el sistema político mexicano actual, las reglas electorales se centran en los partidos políticos y el Congreso se organiza en grupos parlamentarios partidistas. Esto crea un escenario donde un número limitado de representantes políticos controlan los partidos jerarquizados. La influencia de los partidos se extiende hacia la integración de las bancadas en el Congreso, donde los grupos parlamentarios actúan como subdivisiones de la organización de los partidos. Así, los partidos ejercen su

influencia en el Congreso a través de una estructura jerárquica sobre los grupos parlamentarios, dando lugar a un Congreso con una estructura basada en las bancadas partidistas y un funcionamiento que implica negociaciones entre estas.

La reforma que autoriza la reelección inmediata de legisladores podría llevar a un cambio en el funcionamiento de las comisiones y en la participación de legisladores específicos en ellas, pues podría fomentar el desarrollo de trayectorias parlamentarias más especializadas. Sin embargo, todavía es pronto para evaluar la manera en la que la reelección va a influir en el trabajo de las comisiones del Congreso mexicano.

En prácticamente todas las legislaturas del mundo hay dos tipos de comisiones: permanentes y ad hoc. Las comisiones permanentes manejan los proyectos de ley, mientras que las ad hoc investigan temas específicos y se disuelven después de cumplir su función. Las legislaturas bicamarales, como la mexicana, pueden crear comisiones conjuntas, formadas por representantes de ambas cámaras, para tratar asuntos de interés general o para resolver diferencias en proyectos de ley, como son el caso de las comisiones bicamarales al momento de publicar este trabajo: Concordia y pacificación; Disciplina financiera en las entidades federativas y de los municipios; Seguridad nacional; Canal del Congreso; Sistema Nacional de Bibliotecas del Congreso; Evaluación y seguimiento de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública.

Aunque las comisiones permanentes del Congreso mexicano han ganado importancia en la elaboración de leyes, los analistas políticos no suelen enfocarse en ellas. No se ha prestado suficiente atención a su papel crucial cuando no hay una mayoría clara en la legislatura, como ocurrió entre 1997 y 2018. Cuando en el Congreso existe un partido fuertemente unido y con suficientes escaños para aprobar leyes por sí mismo, el papel de las comisiones es menos relevante, pues todos los órganos internos trabajan hacia objetivos comunes. En caso contrario, el comportamiento sigue otro patrón: las comisiones permanentes se enfocan en modificar iniciativas para asegurar la mayoría necesaria. Durante las legislaturas anteriores a 2018 era necesario contar con el consenso de al menos dos de los tres principales partidos en un escenario complejo, con gobiernos formados sin mayoría desde 1997, y con una creciente influencia de gobernadores y otros líderes subnacionales, impulsada por

la alta competencia en las elecciones y la necesidad de recursos para los estados y municipios (Béjar y Juárez, 2016).

Cuando no hay una mayoría clara en el Congreso, la efectividad de las comisiones permanentes no solo depende de las reglas institucionales, sino también de la voluntad de los líderes partidistas. Estos deben enfrentar desafíos en dos áreas principales. En primer lugar, deben manejar la agenda legislativa en asuntos que les incumben, ya que la trayectoria de los legisladores está descentralizada. En segundo lugar, deben trabajar para que se llegue a un acuerdo que logre la mayoría necesaria para la aprobación de la legislación.

Las comisiones contribuyen a estos objetivos a través de acciones que facilitan la recopilación y discusión de información entre diversos actores, tanto políticos como sociales, interesados en influir en las leyes y políticas públicas que están bajo su jurisdicción.

A partir de 2018, con la existencia de una mayoría clara, la negociación en comisiones de acuerdos multipartidistas se ha concretado en las reformas de carácter constitucional, para las que se requieren dos terceras partes de los votos de cada una de las cámaras. Es ahí donde las comisiones han jugado un papel fundamental durante las dos últimas legislaturas en ocasiones con acuerdo unánime.

El presidente de cada comisión actúa como el principal enlace entre la comisión y los líderes de los grupos parlamentarios. Su habilidad para resolver problemas y conflictos es crucial para el funcionamiento eficaz de la unidad. Sin embargo, su capacidad para impulsar leyes o reformas aprobables en la legislatura, sin enfrentar la oposición del Ejecutivo, es el factor más importante. Además, los presidentes de comisión desempeñan un papel clave en la determinación de la agenda legislativa, ya que tienen el poder de decidir qué temas se discutirán en sus reuniones.

Las presidencias de las comisiones anticipan y resuelven problemas que surgen en el proceso legislativo. Su experiencia en gestionar conflictos de intereses, tanto de actores políticos como de grupos organizados, y en negociar acuerdos, es crucial para evaluar la eficacia de la comisión que lideran en el trabajo legislativo.

Por ello, la decisión de las presidencias de las comisiones es un momento crucial al inicio de cada legislatura, sobre todo cuando no hay una mayoría estable. El rol

de las comisiones permanentes se puede resumir de la siguiente manera: primero, coordinan el proceso de información y discusión para reducir el número de propuestas sobre temas de interés partidista. Luego, definen el texto de la propuesta que podría obtener la mayoría en el Pleno. En casos necesarios, persuaden a legisladores con incentivos, como asignaciones de presupuesto para proyectos de interés territorial o sectorial, a cambio de su voto. Por último, movilizan el voto al amenazar con reemplazar a aquellos que obstaculizan las decisiones pactadas, lo que aumenta el costo de mantener actitudes disidentes. Aunque todos los miembros de la comisión participan en estas actividades, los designados como presidentes destacan por su papel como canal oficial, tanto para comunicar con el órgano que controla la agenda del Pleno como con la autoridad designada por el Ejecutivo para impulsar su agenda en el Congreso.

En los primeros años de este siglo el gobierno del Congreso mexicano se transformó sustancialmente. Desapareció la antigua Gran Comisión, que no era otra cosa que la correa de transmisión de la voluntad del Presidente de la República a cada una de las Cámaras y surgieron, en cambio las Juntas de Coordinación Política, como los órganos de gobierno de las cámaras de Diputados y Senadores. Su objetivo es facilitar acuerdos y entendimientos políticos con otros órganos, para que el Pleno de cada cámara pueda tomar decisiones conforme a lo que establece la Constitución y las leyes. Están integradas por los coordinadores de los distintos grupos parlamentarios y reflejan la diversidad política presente en el Congreso de la Unión.

La Junta de Coordinación Política (JUCOPO) de la Cámara de Diputados está formada por los líderes de los distintos grupos parlamentarios. Si uno de los grupos tiene mayoría absoluta, su líder la preside durante toda la legislatura. Si ninguno tiene mayoría absoluta, la presidencia es rotativa anualmente entre los líderes de los grupos con mayoría relativa, primera minoría y segunda minoría. Se reúne semanalmente durante las sesiones y también durante los recesos, según lo que decida. Las decisiones se toman por mayoría absoluta usando un sistema de voto ponderado, donde cada líder representa tantos votos como diputados tenga su grupo parlamentario.

La JUCOPO tiene dos áreas de responsabilidad: política y administrativa. En el ámbito político, se encarga de agilizar el trabajo legislativo, presentar propuestas

que expresen la posición de la Cámara, proponer la formación de comisiones y delegaciones para reuniones interparlamentarias, y convocar a la designación de líderes de organismos autónomos con fondos del Presupuesto de Egresos de la Federación. En términos administrativos, se encarga de elaborar el presupuesto anual de la Cámara (sujeto a aprobación) y asignar recursos a los grupos parlamentarios.

La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores está compuesta por los coordinadores de los grupos parlamentarios, y también incluye a dos senadores del grupo mayoritario y uno del grupo que constituye la primera minoría. El presidente de la Junta es el coordinador del grupo con la mayoría absoluta del voto ponderado, y si nadie tiene esa mayoría, la presidencia se alterna anualmente entre los coordinadores de los grupos que representen al menos el 25% del total de la Cámara. La Junta se reúne al menos una vez por semana durante los periodos de sesiones y una vez al mes en los recesos. Sus funciones incluyen impulsar acuerdos para agilizar el trabajo legislativo, presentar al Pleno propuestas de resoluciones y declaraciones políticas de la Cámara, proponer la integración de comisiones y elaborar programas legislativos. También designa a los senadores que participan en delegaciones para reuniones internacionales.

La Ley Orgánica del Congreso de la Unión de 1999 creó también la Secretaría General en la Cámara de Diputados que tiene como función principal coordinar y supervisar los servicios proporcionados por la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros. Además, actúa como el órgano técnico de la Mesa Directiva, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y la Junta de Coordinación Política, para contribuir así al cumplimiento eficiente de las funciones legislativas y las necesidades administrativas y financieras de la Cámara. Se trata de un órgano crucial para la profesionalización del trabajo legislativo en un Congreso plural, con mayorías que pueden variar de legislatura a legislatura.

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, también establecida por la Ley Orgánica de 1999, desempeña diversas funciones cruciales: planifica los periodos de sesiones, incluyendo el calendario, la agenda de cada sesión y las reglas para los debates; propone al Pleno el Estatuto que regula la

organización y funcionamiento de la Secretaría General y otras unidades, así como temas relacionados con la carrera legislativa; impulsa la labor de las comisiones para llevar a cabo los programas legislativos; somete al Pleno las designaciones del Secretario General y del Contralor de la Cámara para su aprobación. En la Cámara de Diputados, está integrada por el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política. También pueden ser convocados presidentes de comisiones para asuntos de su competencia. El Presidente de la Cámara lidera la Conferencia y asegura el cumplimiento de los acuerdos por parte de la Secretaría General. Las decisiones se toman por consenso o, si no hay acuerdo, por mayoría absoluta utilizando un sistema de voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios. El Presidente de la Conferencia solo vota en caso de empate.

Así, el Congreso mexicano ha avanzado en las últimas décadas en su desarrollo institucional para cumplir con las funciones que requiere una democracia constitucional para garantizar la representación de la pluralidad social. El Congreso no es un simple espacio de concertación entre las corporaciones y el Presidente de la República, donde la última palabra la tiene el titular del Poder Ejecutivo. El Congreso tiene un papel de gran relevancia en la vida política que requiere un cada vez mayor fortalecimiento del Servicio de Carrera y de asesoría técnica de diputados.

La consolidación de la democracia requiere aún de un largo proceso de ajuste institucional para generar instituciones que promuevan la formación de coaliciones estables que procesen la pluralidad política, pero al mismo tiempo construyan acuerdos de gobernabilidad constructivos.

Para el caso de la Cámara de Senadores en la reforma de 1999 se estableció que solo contará con la Secretaría General de Servicios Administrativos y Financieros y la Secretaría General de Servicios Parlamentarios. En aquel año, en la Cámara de Diputados se creó el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) y el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) a los que posteriormente se unieron el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), el Centro de Estudios Legislativos para la Igualdad de Género (CELIG) y el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria

(CEDRSSA) creado en 2004, órganos fundamentales para proveer información a las diputadas y diputados para la toma de decisiones. Fue ahí donde en 2019 la LXIV Legislatura decidió relanzar el Servicio de Carrera.

Epílogo

La historia del Congreso mexicano se revela como un complejo tejido de transformaciones, desafíos y momentos cruciales que han dado forma a la institución a lo largo del tiempo. Desde los albores de la nación, el Congreso ha desempeñado un papel destacado en las diversas etapas políticas y sociales de México. Las reformas y modificaciones constitucionales a lo largo de los años han evidenciado la capacidad de la función legislativa para adaptarse a las cambiantes necesidades de la sociedad mexicana. Las tensiones entre los poderes, la búsqueda constante de representatividad y los hitos legislativos han tejido una narrativa que trasciende las limitaciones temporales.

La relevancia del Congreso se ha forjado en el crisol de la participación política, la negociación legislativa y la búsqueda constante de equilibrios. Desde los debates iniciales hasta las reformas más recientes, el Congreso mexicano ha sido el escenario donde se han forjado los anhelos y desafíos de una nación en constante evolución. A lo largo de la historia, la necesidad de contar con un cuerpo legislativo debidamente formado y actualizado marca la pauta del Congreso mexicano.

En conjunto, estos temas cruciales ilustran el pasado del Congreso y proyectan luces que invitan a reflexionar sobre su papel en una democracia participativa y eficiente.

Bibliografía

- Abellan, Ángel Manuel (1996). “Notas sobre la evolución histórica del parlamento y de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) Núm. 92. Abril-Junio 1996. Disponible en: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiQ_O_rto6CAxVCdqQEHR1NCUKQFnoECBcQAQ&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F27388.pdf&usg=AOvVaw0vOUKQl_YoqB2Ed1_xnjNK&opi=89978449 (Consultado el 20 de octubre de 2019)
- Adames y Suari, Guillermo Ramón (2015). “La evolución del voto de la mujer en el mundo y sus implicaciones”, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, vol. 8, núm. 16, jul.-dic. 2015, pp. 147-163. Disponible en: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwifycLZuo6CAxWJQaQEhdPiCVsQFnoECAgQAQ&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F5649458.pdf&usg=AOvVaw0d-esDfk1fecf4yx05X7JV&opi=89978449> (Consultado el 20 de octubre de 2023)
- Aguirre Ramírez, Pedro (1996). *Elecciones y Política en Francia: de Charles de Gaulle a Jacques Chirac*, México: Nuevo Horizonte Editores
- Alonso García, Ma. Nieves (2019). “Los *Decreta* de León de 1188 como piedra fundacional del estado de derecho y la legalidad”, *Ivs Fvgit*, 22, 2019, pp. 231-247. Disponible en: <https://ifc.dpz.es/recursos/publicaciones/38/03/10alonso.pdf> (Consultado el 20 de octubre de 2023)

- Andrews, Catherine (2019). “El legado de las siete leyes: una reevaluación de las aportaciones del constitucionalismo centralista a la historia constitucional mexicana”, en *Historia Mexicana*, Vol. 68, Núm. 4 (272). México: El Colegio de México.
- Aguilar Rivera, José Antonio (2001). *El manto liberal: los poderes de emergencia en México, 1821-1876*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Aguilar Rivera, José Antonio (2023). *Memoria del código imposible. Ensayos sobre constitucionalismo, liberalismo y elecciones*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Anna, Timothy E. (1991). *El imperio de Iturbide*. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes /Alianza Editorial.
- Anna, Timothy E. (2003). “Casos de continuidad y ruptura: Nueva España y Capitanía General de Guatemala”, en Germán Carrera Damas y John Lombardi (Eds.), *Historia General de América Latina. La crisis estructural de las sociedades implantadas*. París: UNESCO / Editorial Trota, Vol. 5: 207-238.
- Bárcena Juárez, Sergio A. (2012). “El rol de las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados durante el presidencialismo mexicano”. *Estudios políticos (México)*, (26), 131-160. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162012000200007&lng=es&tlng=es (Consultado el 20 de octubre de 2023).
- Barzun, Jacques (2001). *Del amanecer a la decadencia. Quinientos años de vida cultural en Occidente*, Madrid: Taurus.
- Béjar Algazi, Luisa, y Juárez, S. A. B. (2016). “El proceso legislativo en México: la eficiencia de las comisiones permanentes en un Congreso sin mayoría”. *Perfiles Latinoamericanos*, 24 (48), 111-140. <https://doi.org/10.18504/pl2448-005-2016>

Bibliografía

- Berry, Charles R. (2014). “Elecciones para diputados mexicanos a las Cortes españolas (1810-1822)” en Benson, Nettie Lee (Coord.), *México y las Cortes españolas (1810-1822): ocho ensayos*, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/mexico_cortes_espanolas_0.pdf (Consultado el 17 de octubre de 2023)
- Breña, Roberto (2012). “La Constitución de Cádiz y la Nueva España: cumplimientos e incumplimientos”, *Historia Constitucional*, n. 13., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Disponible en: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwimr9WGzv2BAxWeRKQE_HfibBCM4ChAWegQIExAB&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F4021923.pdf&usg=AOvVaw3kma3_M1ZmwXIE5vBwGUIM&opi=89978449 (Consultado el 17 de octubre de 2023)
- Cárdenas, Nicolás (1992). *La reconstrucción del Estado Mexicano. Los años sonorenses (1920-1935)*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Chust, M. (2023). “Los diputados novohispanos y centroamericanos en las cortes del trienio: El tránsito del autonomismo al independentismo, 1820-1821”. *Americania: Revista de Estudios Latinoamericanos*, (16), 147-174. Disponible en: <https://doi.org/10.46661/americania.6525> (Consultado el 17 de octubre de 2023)
- Commellas, José Luis (2018). *La Restauración como experiencia histórica*, Sevilla, Athenaica, EUS.
- Dahl, Robert (2003). *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Emmerich, Gustavo Ernesto y Canela Landa, Jorge (2012). *La representación proporcional en los legislativos mexicanos*, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral; 14).

- Escamilla Cadena, Alberto, & López De La Torre, René. (2018). “El gobierno de coalición en México: un instrumento para los partidos políticos y el presidencialismo”. *Tla-melaua*, 12(45), 31-51. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-69162018000200031&lng=es&tlng=es (Consultado el 24 de octubre de 2023)
- Ferrer Benimeli, José A. (2021). “Los Diputados Novohispanos en las Cortes de Cádiz (1810-1813): Problemas y estado de la cuestión”, Zaragoza, *Montalbán* No. 58 Semestre julio- diciembre 2021. Disponible en: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjHx_-5zP2BAxW_T6QE Hc6GD60QFnoECCAQAQ&url=https%3A%2F%2Frevistasenlinea.saber.ucab.edu.ve%2Findex.php%2Frevistamontalban%2Farticle%2Fdownload%2F5180%2F4339%2F17392&usg=AOvVaw3f5ZJkWPROctDQZRWNruN&opi=89978449 (Consultado el 17 de octubre de 2023)
- Giménez Martínez, Miguel Ángel (2012). “Las primeras Cortes del Franquismo, 1942-1967: una dócil cámara para la dictadura”, *Vínculos de Historia*, núm. 1. Disponible en: <http://vinculosdehistoria.com/index.php/vinculos/article/viewFile/16/43> (Consultado el 20 de octubre de 2023)
- Gil Villegas, Francisco (1996). “Cambio constitucional en México durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari” *Foro Internacional*, XXXVI-1-2, enero-junio 1996
- Guerra, François Xavier (1988). México: del Antiguo Régimen a la Revolución, México: Fondo de Cultura Económica, 2 TT.
- Jackson, Gabriel (1990). *La República española y la Guerra Civil 1931-1939*, Barcelona: Crítica.
- Jarquín Gálvez, Uriel y Jorge Javier Romero (1985). *Un PAN que no se come. Biografía de Acción Nacional*, México: Ediciones de Cultura Popular.

Bibliografía

- La Parra López, Emilio (2014). “La restauración de Fernando VII en 1814”, *Historia Constitucional*, núm. 15, enero-diciembre, 2014, pp. 205-222 Universidad de Oviedo. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=259031826008> (consultado el 20 de octubre de 2023)
- Leyva Martínez, Fernando (2015). “El imperio de Agustín I, un intento de gobierno a través de una conciliación política”, *Revista Historia 2.0, conocimiento histórico en clave digital*, Año V, Número 9, ISSN 2027-9035, junio de 2015, Bucaramanga. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5156323>, Consultado el 17 de octubre de 2023.
- Maravall, José María (1983). *La política de la transición: 1975:1980*, Madrid: Taurus
- Molinar, Juan, & Weldon, Jeffrey. (2014). “Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo”. *Revista mexicana de opinión pública*, (17), 165-191. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/s1870-7300\(14\)70904-4](https://doi.org/10.1016/s1870-7300(14)70904-4) (Consultado el 20 de octubre de 2023)
- Nacif, Benito (1996). *Electoral Institutions and Single Party Politics in the Mexican Chamber of Deputies*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica.
- North, Douglass (1981). *Structure and Change in Economic History*, Nueva York, Norton.
- North, Douglass (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- North, Douglass, John Joseph Wallis y Barry R. Weingast (2009). *Violence and Social Orders*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Puente Martínez, Khemvirg. (2021). La nueva Cámara de Diputados de México: inercias y cambios. *Revista mexicana de sociología*, 83(4), 1021-1038. Epub 13 de

diciembre de 2021. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032021000401021&lng=es&tlng=es (Consultado 24 de octubre de 2023)

Rodríguez O. Jaime. (2008). “1810: La revolución política en la Nueva España”, en *Historia y Política* ISSN: 1575-0361, núm. 19, Madrid, enero-junio (2008), págs. 15-37

Roeder, Ralph (1973). *Hacia el México moderno: Porfirio Díaz*, México: Fondo de Cultura Económica.

Romero, Jorge Javier (1998). “El régimen cuestionado”, *Nexos*, México, enero de 1998.

Romero, Jorge Javier (2010a). *Las instituciones políticas. México en su bicentenario*, México, Nostra editores.

Romero, Jorge Javier (2010b). “The Institutional Origins of Mexico and the United States: Two Different Historical Stories”, *The Journal of Intercultural Studies*, No. 37, p. 17-24, Kansai Gaidai University. Intercultural Research Institute.

Ruiz de Apodaca, Juan (1817). *Proclama del virrey Apodaca desacreditando la influencia de mina en la guerra de independencia*, México: Archivo General de la Nación. Disponible en: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi3sOfj5v2BAxVKU6QEHewQCXg4ChAWegQIBRAB&url=https%3A%2F%2Fbagn.archivos.gob.mx%2Findex.php%2Flegajos%2Farticle%2Fdownload%2F1609%2F1613%2F&usg=AOvVaw3Qlr2uYHruSB7ftqsbqarV&opi=89978449> (Consultado el 17 de octubre de 2023)

Rújula, Pedro y Manuel Chust (2020). *El Trienio Liberal en la monarquía hispánica. Revolución e independencia (1820-1823)*. Madrid: Catarata.

Bibliografía

- Shepsle, Kenneth A. (2007). “Estudiando las instituciones: algunas lecciones del enfoque de la elección racional”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16(1), 15-34. Disponible en: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&id=S1688-499X2007000100003&lng=es&tlng=es , consultado el 23 de octubre de 2023.
- Torres Mejía, David (2001). *Proteccionismo político en México 1946—1977*, México: UNAM.
- Valencia Escamilla, Laura (2013). “Equilibrio de poderes, cooperación y la conformación de gobiernos de coalición en México”, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, vol. 6, núm. 11, ene-jun. 2013, pp. 7-44. Disponible en: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiNoMOn_Y6CAxX5U6QEHS71ArIQFnoECCYQAQ&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F4703122.pdf&usg=AOvVaw0TSBPdFomCr-e1JUK6WH1b&opi=89978449, (Consultado el 20 de octubre de 2023)
- Valencia Escamilla, Laura. (2022). Representación y reelección legislativa México: la elección federal de 2021. *Revista mexicana de opinión pública*, (32), 97-114. Epub 08 de abril de 2022. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484911e.2022.32.79992>
- Van Young, Eric (2021). *A Life Together: Lucas Alamán and Mexico, 1792-1853*, New Haven: Yale University Press, 2021.
- Weingast, B. R. y W. J. Marshall (1988): “The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets”, *Journal of Political Economy*, 96, 132-163
- Weldon, Jeffrey (1997), “The Political Sources of Presidentialism in Mexico”, en Mainwaring, Scott y Shugart, Mathew (coords.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.

Zúñiga Aguilar, Manuel (2011). “Partido Nacional Revolucionario (PNR). Método y práctica en la selección de candidatos a puestos de elección popular (1929-1938)”, *Estudios Políticos*, vol. 9, núm. 24, septiembre-diciembre, 2011, pp. 33-53 Universidad Nacional Autónoma de México.



*Congreso de la Unión:
testigo y protagonista histórico*

Se terminó de imprimir en la Dirección de Talleres Gráficos de la
Cámara de Diputados en marzo de 2024,
con un tiraje de 500 ejemplares.



El Congreso mexicano ha forjado su identidad como cuerpo fundamental del Estado. Este relato invita a explorar la complejidad histórica de la experiencia parlamentaria.



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA