

conocida como *consulta al país*. Entre esos momentos le indicaba el olfato –y le confirmaba la documentación– a Tomás y Valiente que estaba la génesis de la constitución de 1812.

La vigencia de este texto en los debates actuales sobre la primera constitución española es evidente. La bien nutrida labor realizada desde 1995 hasta hoy sobre el primer constitucionalismo español ha confirmado que, efectivamente, ahí se originó el texto gaditano. Podemos ahora, gracias a la iniciativa de la editorial Urogoiti, releer este texto en su formato pensado como libro y hacerlo con un estudio previo que nos sitúa en la vida y la obra de aquel gran repúblico español que fue Francisco Tomás y Valiente.

José María Portillo

*Universidad del País Vasco*

ISRAEL ARROYO GARCÍA, *La arquitectura del Estado mexicano: formas de gobierno, representación política y ciudadanía, 1821-1857*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2011, 715 pp. ISBN 978-607-7613-69-5

En este libro Israel Arroyo estudia la construcción del Estado con base en el análisis de los diversos sistemas de gobierno (monarquía constitucional, confederalismo-federalismo y unitario) y formas de representación que se ensayaron en el México decimonónico. El pormenorizado análisis de los congresos constituyentes es el eje rector que articula el texto, pues en los debates se expresa con especial claridad la discusión doctrinaria, la conformación de los grupos políticos y sus divergencias en torno del diseño de las instituciones.

Un propósito explícito guió la investigación: develar la compleja cultura política de la que emerge y en la que se consolida la

República. Con ese fin Arroyo acude a un ejercicio intertextual que le permite dialogar y polemizar en varios planos. El primero, la recepción que los tratadistas y actores políticos decimonónicos mexicanos hicieron de pensadores europeos como Maquiavelo, Tocqueville, Hobbes, Montesquieu, Constant, entre otros. El segundo, las aportaciones de los intelectuales mexicanos al pensamiento liberal, entre los que destacan Manuel Sánchez de Tagle, Mariano Otero y entre los constituyentes de 1857, sobresalen Ponciano Arriaga, José María Castillo Velasco e Isidoro Olvera. El tercer plano que conjuga es la polémica historiográfica contemporánea. De modo que aún sin explicitarlo, Arroyo construyó su texto a partir de dos principios de la historia efectual: el pensamiento político se estudia vinculado a las condiciones y posibilidades de su horizonte y, como propusiera Hans Georg Gadamer, no se coloca como mero observador que contempla la historia desde lejos, sino siempre en el interior de la historia que aspiramos a comprender, en una comparación implícita con el presente. Debe advertirse que *La arquitectura del Estado mexicano* no es una historia de las ideas o de los conceptos –modalidad que impulsaron los discípulos de Gadamer– sino que es una historia profundamente política que estudia la interacción entre el acontecer público y el diseño institucional.

El capítulo 1, “El debate fundacional”, diferencia tres momentos en los que paulatinamente se constituyó la nación mexicana. El primero (1821-1822) se caracterizó por la disputa entre dos tipos de monarquismo constitucionalista: el borbonista y el iturbidista. Las diferencias no sólo radicarón en el origen del poder Ejecutivo –monarca extranjero o nacional–, sino fundamentalmente en los distintos pesos que se dieron a los poderes públicos. En este apartado el autor debate con una afirmación que ha marcado la historiografía: la nación mexicana emergió con una vocación definida, un ser republicano. Arroyo defiende una tesis opuesta: México se constituyó en el horizonte monárquico de la Constitución de

Cádiz (1812). Por lo tanto, el establecimiento de la república sorprendió sin preparación alguna a las élites políticas.

Un segundo momento fundacional (1823-1824) se distingue por la reformulación de la tradición monárquica que dio forma a una república confederal. Arroyo demuele una segunda afirmación ampliamente difundida entre juristas e historiadores: la Constitución de 1824 –que fundó a la nación– fue una copia de la constitución estadounidense. En consecuencia, la primera mitad del siglo XIX tradicionalmente se ha explicado como el fruto de las tensiones entre el pacto federal (de naturaleza exógena) y la herencia del régimen virreinal, que dio forma a una realidad centralista que se expresaba en la organización política y económica mexicana.

En este capítulo Arroyo propone una respuesta diferente: en México predominaron las posturas confederalistas. “Lo que imperó fue el imaginario de una república de colectivos –repúblicas provinciales– frente a cualquier forma de poder central”. Puntualiza las diferencias entre sistema confederal y federal. En el primero opera la fórmula de Montesquieu de erigir una “sociedad de sociedades”, lo que en Europa permitió la asociación de estados con diferentes formas de gobierno bajo un mismo imperio. En contraste, en la república federalista la soberanía es orgánica, aunque dividida en dos esferas de competencias –la de las entidades federativas y la del Estado federal.

El tercer momento fundacional (1835-1836) se caracteriza por el tránsito a un sistema unitario, que la historiografía mexicana ha llamado centralista. Tres elementos fueron medulares en el debate de los sucesivos congresos: garantizar la seguridad de las personas y sus propiedades; establecer frenos al Poder Ejecutivo y dirimir las controversias entre los poderes públicos. Al analizar las Siete Leyes (1836) que dieron paso a una república unitaria, Arroyo privilegia el estudio del Supremo Poder Conservador, cuarto poder establecido para moderar a los tres clásicos. La originalidad de esta institución radica en que Manuel Sánchez de Tagle adaptó a la cir-

cunstancia mexicana las funciones de jefe de Estado que Constant diseñó para crear una monarquía constitucional en la Francia napoleónica de 1815. Así fue como en nuestro país el cuarto poder adquirió un carácter republicano al hacerlo electivo y de renovación periódica. Sus competencias fueron declarar la revisión, y en su caso nulidad, de los actos y leyes emanados de los otros poderes públicos, así como restablecer el orden constitucional cuando se interrumpiera por un conflicto bélico o entre los poderes públicos. Ésta no fue la única institución de origen monárquico que se estableció con la república unitaria; la influencia de la Carta de Cádiz se encuentra también en el diseño del gobierno de los departamentos y de los municipios. Asimismo su influencia se registra en el Consejo de Gobierno, que estaba compuesto por trece individuos, cuya representación era vitalicia y corporativa y que fue instituido precisamente para disminuir las competencias del presidente.

*La arquitectura del Estado mexicano* destaca una continuidad profunda: los principios de la monarquía constitucionalista española se expresaron tanto en el pacto federal de 1824 como en la república unitaria de 1836. Ambas formas de gobierno compartieron la organización confederal y corporativa y la desconfianza al Poder Ejecutivo. La permanencia del horizonte gaditano –indica Arroyo– debe buscarse en la experiencia política de los actores mexicanos, quienes participaron activamente en las instituciones constitucionales emanadas de Cádiz.

En el capítulo 2, “Otra vuelta a la tuerca: las formas de gobierno en los 40”, Arroyo toma como punto de partida la tesis enunciada por Marcello Carmagnani en su ya clásico “El federalismo liberal mexicano” (1993).<sup>1</sup> Éste propuso que los antecedentes de la refundación en 1857 del constitucionalismo y federalismo mexi-

---

<sup>1</sup> “El federalismo liberal mexicano”, en Marcello CARMAGNANI (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil Argentina*, México, El Colegio de México, Fideicomiso para la Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 135-179.

canos se encuentran en el Constituyente de 1842, y sobre todo en el voto particular que Mariano Otero presentó a la asamblea de 1847. Claves fueron la paulatina expansión de los derechos del hombre y el ciudadano y hacer que fuese la Federación la encargada de garantizarlos frente a las arbitrariedades de los poderes formales e informales de los estados y municipios.

Además de desarrollar la tesis señalada, Arroyo recupera las propuestas elaboradas de manera extrainstitucional: la monarquía constitucional de José María Gutiérrez de Estrada (1835) y el amplio impulso para restablecer una república confederal (el levantamiento de 1840), y con este trasfondo analiza el debate del Constituyente de 1842. Ello le permite concluir que “el pensamiento constitucional de los años cuarenta resalta en el siglo XIX por su clara defensa de la república frente a los proyectos monárquicos; pero más por la intención de superar las posturas confederalistas mediante una arquitectura constitucional de tipo federal”. Así, poco a poco se esbozó una república moderna cuyo núcleo es el individuo frente al sistema de colectivos del pasado (provincias, estados o departamentos).

El capítulo es en sí mismo una aportación a la historiografía mexicana, pues el decenio de 1840 se tenía como un periodo de escasa discusión doctrinaria, por lo que la mayor parte de los estudios presentan a Otero como una figura solitaria. Arroyo, en cambio, recupera los cambios introducidos por los tratadistas en tres aspectos: la elección del presidente por individuos y no por colectivos; el derecho de petición como un precepto individualista, y la defensa y paulatina expansión de los derechos del hombre para toda la población. Estos tres elementos permitieron –como se ha indicado– que la Constitución de 1857 superara el horizonte confederal y, por primera vez en México, pudo establecerse un federalismo efectivo.

El capítulo 3, “La consolidación de la República y el federalismo unicameral, 1856-1857”, pone en tela de juicio una lar-

ga tradición de juristas e historiadores que ha sostenido que los constituyentes de 1856 –con los impulsores de las Leyes de Reforma– crearon la constitución más avanzada y moderna del siglo XIX. Arroyo presenta dos objeciones: por un lado, esta tradición tiende a reforzar el enfoque lineal del pensamiento constitucionalista; por el otro, promueve una visión que no discrimina los momentos de ruptura e innovación de las continuidades tanto doctrinarias como institucionales. En consecuencia, es una historiografía que desdibuja las aportaciones que hicieron los tratadistas del decenio de 1840.

Esa misma tradición ha insistido en que la asamblea se dividió en dos grandes facciones: los liberales progresistas (exaltados, puros, jacobinos o radicales) y liberales moderados. El detallado análisis de las actas de sesiones permite confirmar a Arroyo lo mismo que historiadores revisionistas y estudios recientes destacan: fue una división que únicamente se registró al discutirse la acción social eclesiástica. La amplia convocatoria para elegir diputados permitió que participara una pluralidad de intereses y proyectos de nación con plena autonomía. Existieron grupos y coaliciones, pero ninguno fue dominante.

El capítulo se concentra en las transformaciones del federalismo, en particular brinda una excelente síntesis del debate en torno de la supresión del Senado. En el seno de la comisión que propuso el proyecto de constitución se perfilaron dos proyectos distintos: uno, sostenido por la mayoría, se inclinó por un sistema unicameral; el otro, defendido por Isidoro Olvera en su voto particular, favoreció la inclusión del Senado.

A partir de la experiencia mexicana –y no de la imitación a las instituciones estadounidenses– Olvera propuso que el Senado se formara con tres miembros por estado; ello impediría cualquier empate en las votaciones. “Pero lo más importante fue que buscó ‘republicanizar’ –en el sentido moderno del término– el origen de los miembros del Senado.” Los senadores tendrían las mismas die-

tas, se les exigirían los mismos requisitos y serían electos bajo los mismos procedimientos electorales que los diputados federales. Esta segunda cámara únicamente sería revisora, es decir no tendría facultad de iniciativa de ley aunque podría aprobar, rechazar o modificar los proyectos de ley o decretos. De este modo, rompía con el modelo de la Constitución de 1824 en la que las legislaturas de los estados nombraban a los senadores y con el modelo mixto del Acta de Reformas de 1847.

El proyecto de Ponciano Arriaga emergió también de la experiencia mexicana. La supresión de la cámara alta fue una respuesta a su funcionamiento y en particular a su tendencia a representar los intereses de los sectores privilegiados. En lugar del Senado propuso que la Cámara de Diputados al momento de votar por un proyecto de ley votara por diputaciones, es decir, cada estado tendría un solo voto –sin importar su población ni número de diputados–. Tras un largo debate, la asamblea terminó por establecer un sistema unicameral.

Desafortunadamente *La arquitectura del Estado mexicano* no profundiza en un problema importante que supuso eliminar el Senado: una constitución federalista suprimió la cámara que representaba a los estados y, con ella, el principio federal.

Otro cambio importante que introdujo la ley fundamental de 1857 fue la noción de soberanía. La antigua fórmula del derecho a gobernarse hacía que residiera radical y esencialmente en la nación (1824 y 1847), en la nueva constitución pasó a residir esencial y originalmente en el pueblo. “La transformación en el lenguaje doctrinario y constitucional –bien apunta Arroyo– no tuvo impacto en la representación política.” “La nueva expresión repercutió –lo cual no es poca cosa– en el ámbito simbólico.”

Las principales aportaciones del libro están en el capítulo 4, “Los tránsitos de la representación política”. Éste complementa el estudio de los sistemas políticos, pues en ambos se expresa una tendencia al incremento de la participación ciudadana. El proble-

ma que guía este capítulo es dilucidar los orígenes de la representación federal, que el autor encuentra en el mandato imperativo y el voto por diputaciones, poco investigados por la historiografía política.

El origen del mandato imperativo está en el procurador. Su función era hacer llegar al rey las peticiones o súplicas de una multitud de actores –ayuntamientos, gobernadores, ciudades e incluso pueblos. Esta experiencia institucional favoreció que la clase política novohispana se insertara con rapidez en la Junta Central de Sevilla y en las Cortes gaditanas, donde los representantes de ultramar se condujeron con base en las instrucciones que recibían de las autoridades locales americanas (“representación por espejo” o mandato imperativo). Sin embargo, en la práctica se estableció un sistema dual: la metrópoli exigía representantes de la nación; y las autoridades locales, que lo fueran de sus territorios.

Los diputados al primer y segundo Congreso Constituyente mexicanos mantuvieron esta dualidad que alentaba el horizonte confederal. El mandato imperativo se vinculó con los intereses locales, mientras que los diputados en los asuntos nacionales actuaron de manera independiente o de acuerdo a las alianzas coyunturales que se formaban según el tópico del debate. Arroyo documenta que los congresos constituyentes de 1842 y 1843, que tendieron al fortalecimiento del gobierno central, actuaron con entera independencia de los departamentos de origen. Sin embargo, mientras que los diputados de 1842 pudieron librarse de las presiones del Ejecutivo y de los grupos militares, los vocales que dieron forma a las Bases Orgánicas de 1843, en más de una ocasión, tuvieron que ceder a las presiones del gobierno santanista.

Poco a poco desapareció el mandato imperativo con los cambios que se introdujeron a la división electoral. Antes de la carta gaditana –indica el autor– lo que predominó en el imperio español fue un criterio territorial; esto explica que no importara el tamaño de la población para elegir a los representantes (diputados a Cor-

tes y procuradores). “Se acostumbraba, además, que los cargos fueran fijos y de acuerdo a presupuestos geográficos y de orden jerárquico y estamental. A partir de la Constitución de Cádiz, el criterio sustantivo para definir la representación de Cortes fue la población.” Un pormenorizado análisis a las sucesivas leyes electorales y convocatorias explica cómo de manera temprana el partido adquirió una doble dimensión: entidad territorial y número de habitantes.

El voto por estados, en México se llamó voto por diputaciones, tuvo por fundamento la soberanía natural de los poderes territoriales, propia del horizonte confederal. Este voto que usaron los diversos congresos fue instituido en la Constitución de 1824 para calificar las elecciones a presidente y vicepresidente de la República; para el juicio político en contra de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y en su elección, en caso de que no se alcanzara la mayoría de votos; para la comunicación entre las dos cámaras del Congreso y en la asignación de cuotas de contingente por entidad federativa. En todos estos casos el voto se hacía por estados “teniendo la representación de cada uno un solo voto”. La importancia de este procedimiento radicó en que en la primera mitad del siglo XIX se convirtió en un recurso que permitía legitimar la designación del Ejecutivo en crisis institucionales.

Arroyo no deja de mencionar que la Constitución de 1857 estableció el voto por diputación como un mecanismo para suplir las funciones que desempeñaba el Senado, que fue suprimido. Pese a que no profundiza en el tema debe señalarse que una vez restablecido el Senado en 1875, la Cámara de Diputados a lo largo del porfiriato continuó votando por diputaciones al elaborar el presupuesto federal.

El título del capítulo quinto: “Ciudadanos terrenales”, encierra la tesis que desarrolla. Se opone a la tradición historiográfica –iniciada por Emilio Rabasa con su célebre *La Constitución y la dictadura*, seguida por Xavier-François Guerra y Fernando Esca-

lante— que ha sostenido que en México los ciudadanos han sido de papel, ficticios o imaginarios. Un sistemático estudio comparado que conjuga las constituciones, leyes electorales y las diversas opciones doctrinarias que discutieron los actores permite afirmar a Arroyo que en el México independiente predominó un diseño de derechos políticos amplios, si se compara con los modelos censitarios y fiscales de Estados Unidos, Inglaterra y Francia. Más aún, en Hispanoamérica fue común que el ciudadano se identificara con todo hombre mayor de edad, salvo algunas restricciones. No obstante, la tradición hispánica diferenció entre el ciudadano activo (aquel con derecho a votar y ser elegido como elector) y la ciudadanía pasiva (persona con derecho a ser votada). El control de la participación política descansó en el sistema indirecto y en los muy variados requisitos que se impusieron al ciudadano pasivo. En otras palabras, “la clave del sistema electoral mexicano tuvo como rasgo fundamental un censo extenso del voto y procedimientos de elección restrictivos”.

En el periodo confederalista (1823-1835) la elección fue indirecta en tres grados. Las legislaturas de los estados definían la ciudadanía, los requisitos para ser elector y los procedimientos electorales. Ello dio por resultado que el paradigma gaditano poco se alterara en el ámbito federal. Mientras que en los estados se registraron distintos procedimientos, 50% de las entidades federativas redujeron las elecciones a dos grados, mientras que el Estado de Occidente las incrementó a cuatro.

En el primer periodo unitario (1836-1841) se uniformó el sistema indirecto en tres grados para elegir diputados nacionales y de los departamentos. Además, la legislación exigió a los representantes una renta. La segunda república unitaria (1843-1845) fue la más restrictiva. Continuó con el sistema indirecto de tres grados y elevó la renta requerida a los electores.

El levantamiento de agosto de 1846 liquidó las restricciones a los electores de cualquier tipo. Restauró la ley fundamental de

1824 y las constituciones federalistas de los estados e inició una serie de reformas a los procedimientos electorales que rompieron el paradigma gaditano. Ello permitiría que la Constitución de 1857 suprimiera cualquier requisito censitario y que las elecciones para presidente de la República fueran indirectas en un solo grado.

En lo que se refiere a la ciudadanía activa, los principios federalistas y confederalistas de la etapa fundacional favorecieron que se estableciera una ciudadanía dual: una de carácter general o federal y otra configurada en los estados. Esta última fue definida en los municipios y comunidades vecinales y se sintetizaba en la fórmula “modo honesto de vivir”, que era un conjunto de valores cualitativos y de orden moral (prestigio, honor, riqueza, permanencia y arraigo).

Mariano Otero indicó claramente la problemática: amplios sectores de la población participan en la política –ejercían su derecho al voto– pero eso no se traducía en cargos de representación debido a las trabas censitarias, al predominio del modo honesto de vivir y a la falta de representación de las minorías. “Hoy en día –concluye Arroyo– los mexicanos seguimos buscando ampliar la zona, como sentenció Mora, de los ‘hombres con voluntad propia’. No se puede pedir al siglo XIX lo que todavía es un proyecto inacabado del siglo XXI”.

En 2004 *La arquitectura del Estado mexicano* fue presentada como tesis para obtener el grado de doctor en historia por El Colegio de México, trabajo desarrollado bajo la dirección de Marcello Carmagnani. El discípulo, en un gesto de humildad intelectual, no siempre frecuente en el medio académico, se reconoce en deuda con su profesor. Decisivo para la investigación fue que Arroyo adoptara el enfoque y metodología de la “nueva historia institucional” impulsado por el propio Carmagnani y Alicia Hernández Chávez. La metodología se basa en la tendencia del liberalismo a instituir la doctrina en leyes positivas, por lo tanto aborda el estudio de las instituciones entretejiendo diversos ámbi-

tos: el análisis del desarrollo de las doctrinas, el diseño institucional, la legislación y las prácticas políticas. Usa como método un análisis vectorial que permite –explica Arroyo– dividir un fenómeno determinado para estudiar sus distintos componentes, pues “los asuntos históricos, como muchas otras vertientes del conocimiento, suceden con mezclas y combinaciones de diversa índole. El reto es revelar cuándo cambian los principios de un paradigma y se pasa, en forma predominante, a otro”. Los elementos que analizó en los sistemas de gobierno fueron las distintas modalidades de elección del poder ejecutivo, de la representación política –en particular de la Cámara de Diputados– y de la ciudadanía.

En un libro rico en matices y en el que cada afirmación ha sido ponderada, las aportaciones son muchas. Conviene destacar que no sólo profundizó en las grandes líneas de investigación inauguradas por su maestro, sino que las enriquece con el análisis intertextual al que me he referido al inicio de esta reseña. Revalora la importancia de las transformaciones que tuvieron lugar en el decenio de 1840 en la definición de la república y del federalismo. Sumamente novedosos son sus análisis del mandato imperativo y del voto por diputaciones. Acaso el mayor mérito de este estudio radica en que enfatiza las continuidades en la experiencia mexicana.

*La arquitectura del Estado mexicano* inicia con una cita de Montesquieu: “Pido una gracia y temo que no se me conceda: la de que no se me juzgue por una lectura rápida un trabajo de veinte años”. Toda proporción guardada, a Arroyo también le llevó 20 años leer a los clásicos, desarrollar y corregir sus propuestas iniciales –que presentó en su tesis doctoral– para configurar un pensamiento propio y maduro que ofrece en esta investigación. Dos décadas que bien han valido la pena.

María Luna Argudín

*Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco*