

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A. C.



**ELECCIÓN INSTITUCIONAL: ¿BICAMERAL O UNICAMERAL?
ABOLICIÓN Y RESTITUCIÓN DEL SENADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

**LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES**

P R E S E N T A

PAULINA ANGÉLICA RUIZ MOSQUEDA

DIRECTOR: GABRIEL NEGRETTO

MÉXICO. D.F., JULIO DE 2004

“Me aferro a cada instante con toda el alma, sé que es único, irremplazable [...]

*Me inclino sobre cada segundo, trato de agotarlo; no dejo nada sin captar,
sin fijar para siempre en mi, nada”*

J.P. Sartre

Dedico esta inmadura creación a esas personas que logran que día a día disfrute guardando en mi mente y corazón todos los maravillosos instantes que aun tengo oportunidad de vivir y cultivar. Especialmente a ti mamita, por compartir tu vida, tu tiempo y tu espacio conmigo. A mis hermanos, y a ti “Cari” por ser mi aliento y esperanza en todos los sentidos. Por último, pero no por eso menos importante, dedico esta suma de esfuerzo y voluntad a quien nunca me ha abandonado, a ti, mi “Lobo estepario”, que tantos dolores de cabeza me das, pero igual te quiero por hacerme vivir intensamente.

“Destruído el tirano, ¿se habría conseguido el triunfo verdadero de los principios?

*Esto es lo que no veo y lo que me entristece cada día, porque por más que se diga,
no hay la ilustración y el patriotismo suficientes para conquistar la libertad sin
cometer excesos que la deshonran, ni para afianzarla, conseguido el triunfo,
dejando a un lado las ambiciones personales”*

Benito Juárez

*En la base de la filosofía está la verdad, y la verdad es absoluta. Si no logramos
comprender la verdad y el plan infinito de Dios, no debemos culparlo a él,
sino a nuestra inteligencia limitada”*

Marqués de Sade

Inevitablemente, me encuentro ahora ante la tarea más “dolorosa” que conlleva esta misión. Así es, ya que a causa de mi desventurada memoria, soy susceptible de omitir a personajes relevantes (o no tanto) y, como consecuencia, después vienen las reclamaciones, las injurias, los golpes, los chantajes sentimentales -je je- y demás gajes del oficio. Aun así, tomaré el riesgo y empezaré por agradecer de todo corazón:

A mi familia, a Mamá Leonor, Papá Temo y a Rafa, por brindarme apoyo incondicionalmente, aun en mis arranques de histeria causados por no dormir, o hacerlo escasamente, durante cinco entrañables años

A mis incondicionales e irremplazables amigas y amigos Vivi, Barbi, Vale, Moni, Vane, Paty, Maru, Katy, Li, Blanca, Javi, Andrés, Godo y Sergio, por su apoyo, comprensión y cariño

A mi hermanita quebequense Martina Tamagotchi que tanto “me extraño” de ella

A Javier Screech y Andresito Burns por ser mis más adorables cómplices en esta aventura “cideral”, y a todos los “chiquillos y chiquillas” de mi generación por soportarme 5 años de su vida y no morir en el intento

A mis queridísimas Ranflers, Nilbis, Diana, Camis, Cris, Aline, Lore y Rubi, no crean que las olvido chicas, cómo hacerlo!!!!

A Nilbis, quien merece una mención especial por todas las “desveladas históricas” que pasamos en compañía virtual ¡Jaijoles!

A mi director de tesis, Gabriel Negretto, por todos los momentos insufribles que le hice pasar. Gracias a ti ya me gusta la Rat Choice!!

A mis profes consentidos, L. Barrón, Negretto, G. Trejo, Farid, Adam, J.A. Aguilar, J. Schiavon, Dieguez y Armando, con quienes siempre estaré en deuda por haber tenido fe en mi.

MIL GRACIAS!!!

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: LOS DILEMAS DE LA ELECCIÓN	
I.1) ¿La Constitución fracasada?	6
I.2) Los efectos de una segunda cámara	15
I.3) La selección de instituciones legislativas en procesos constituyentes	23
CAPÍTULO II: PROCESOS, ACTORES Y DISEÑOS POLÍTICOS	
II.1) El ambiente político - ideológico y el Senado en México, 1824-1856	32
II.2) Ayutla y la nueva generación de liberales	38
II.3) El Constituyente del 56	43
CAPÍTULO III: EL TRIUNFO DE LAS MAYORÍAS	
III.1) ¿Liberales o demócratas?	50
III.2) La elección del unicameralismo	55
CAPÍTULO IV: LA RESTITUCIÓN, UNA CUESTIÓN DE CONVENIENCIA	
IV.1) ¿Por qué el sistema de dos cámaras?	60
IV.2) La Convocatoria de 1867 y sus implicaciones políticas: el retorno forzado a la vía institucional	62
IV.3) El debate en torno al bicameralismo	70
IV.4) El Senado: la nueva herramienta política del ejecutivo federal	77
CAPÍTULO V: LA DISYUNTIVA ENTRE EFICIENCIA Y REPRESENTACIÓN	
V.1) Unicameralismo vs. Bicameralismo	81
V.2) El Senado en la Constitución de 1917	86
CONCLUSIONES	90
Anexos	94
Bibliografía	103

INTRODUCCIÓN

En la creación del diseño constitucional no sólo influye el pensamiento doctrinario de las elites encargadas de la ingeniería institucional. Los intereses estratégicos en juego y las cualidades del entorno político asumen un papel fundamental en determinar el comportamiento de esas elites y su capacidad para elegir o adaptar modelos teóricos y mecanismos institucionales disponibles. La elección de ciertas instituciones y el abandono de otras son cuestiones que merecen la pena analizar para discernir como funciona la dinámica entre la ideología, el contexto político-social y las preferencias de los actores constituyentes.

En México, de las cinco constituciones que se crearon en el siglo XIX para la nueva república independiente (la Carta de Apatzingán de 1814 careció de vigencia práctica), cuatro optaron por el diseño bicameral, variando también entre un esquema unitario y uno federal. Las constituciones de 1824, 1836, las Bases Orgánicas de 1843 y el Acta de Reformas del 47 fueron bicamerales, pero esta institución se abandona en la Constitución de 1857 y, posteriormente, se reinstaura en 1874 durante la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada.

La controversia que se suscitó en 1856 en torno a la conservación o supresión del senado en México es un fenómeno ampliamente reconocido por los académicos que se han dedicado al estudio integral de la Constitución del 57. Sin embargo, existe un gran vacío en la historiografía tradicional respecto al estudio del caso en particular. Son muy pocos los trabajos dedicados a explicar la eliminación del senado de una forma objetiva y sistemática, sin redundar en la descripción de los acontecimientos, la utilización constante de la jerga jurídica, o la repetición de las justificaciones originales de los constituyentes,

más aun, no se ha procurado analizarlo comparativamente frente a su caso inverso, la adopción de la institución (de naturaleza y organización muy distinta) dieciocho años después.

El análisis comparado de la elección constitucional en ambos períodos es relevante, especialmente, porque permite comprender la razones detrás de la paradoja que se presenta en el caso mexicano, en el que actores con similar ideología -incluso físicamente los mismos- optan en dos momentos distintos por alternativas institucionales radicalmente opuestas. Por otra parte, no sólo en México se presencié este debate en torno a la creación de una segunda cámara. En muchos de los países que hoy poseen legislaturas bicamerales o unicamerales ocurrieron conflictos en torno a la creación del senado; países como Costa Rica y Ecuador, que hoy tienen un legislatura unicameral, sufrieron durante el siglo XIX conflictos similares a los de México.

El propósito de esta tesis es explicar la elección del diseño de distribución de poder dentro de la legislatura (bicameralismo vs. unicameralismo) en el marco de la Constitución liberal de 1857 mediante el estudio comparado de dos casos, la abolición del senado surgida del proceso constituyente de 1856, y su ulterior restauración, producto de la reforma constitucional de 1874 que el presidente Benito Juárez intentara establecer desde 1867.

El análisis de los argumentos centrales en los debates, de las corrientes ideológicas de la época y de las características del contexto histórico, provee la información necesaria para interpretar la idiosincrasia del ambiente de interacción en cada caso y desarrollar una argumentación lógica que explique los factores y condiciones que hicieron posible el resultado final en ambos momentos históricos. Con este objetivo se empleará un modelo estratégico de elección institucional que aplica la teoría de la negociación. Asimismo, la

evidencia que se utiliza para demostrar la veracidad de las hipótesis proviene de la investigación de fuentes históricas -primarias y secundarias- sobre el tema.

La hipótesis general sostiene que la eliminación del senado en 1856 fue resultado de la conjunción de tres factores primordiales: la mínima influencia de intereses grupales sobre el procedimiento de diseño, en particular de los estados; la existencia de una mayoría congresista¹ que buscaba transformar radicalmente el status quo desde la instancia legislativa sin permitir la injerencia del poder ejecutivo, y la nula influencia que tuvo ese poder en el proceso constituyente.

Se propone que los aspectos de poder concentrado son una consecuencia directa de la configuración pluralista y esencia predominantemente individualista del Congreso Constituyente de 1856 (cuyos miembros gozaron de gran autonomía frente a los intereses regionales y partidistas), y de las expectativas optimistas de la oposición liberal que accede al poder en 1854 (sobre obtener el total control de las instituciones gubernamentales centrales y regionales). En este sentido, la abolición de una segunda cámara es parte integrante de una estrategia liberal destinada a distribuir y concentrar el poder en la rama legislativa con el objetivo de acelerar y concretar el proceso de cambio (la reforma social) dirigido por la legislatura.

Sin embargo, aunque esta hipótesis no concede un papel fundamental a la ideología de los constituyentes en la explicación causal del diseño legislativo, es preciso reconocer que algunos actores -cuya preocupación central fue brindar una solución eficaz al dilema de la dictadura presidencial y la anarquía- recurrieron a una versión democrática

¹ Los estudios clásicos de Emilio Rabasa (1990) y Daniel Cosío (1998) sobre la carta magna del 57 afirman que la facción radical (Puros) constituyó la minoría en el constituyente, y que la mayoría estuvo integrada por miembros del partido moderado. La validez de esta afirmación será discutida más adelante con el fin de demostrar que los legisladores que optaron por instituciones y mecanismos de tendencias más democráticas (mayoritarias) no fueron minoría y, sobretodo, que dentro del congreso no existieron facciones bien definidas identificables por su afiliación partidista o por su ideología.

de republicanismo que ensalzaba la adopción de la supremacía legislativa para el bien de la república.

Por otra parte, se sostiene que la restauración del bicameralismo en 1874 fue fruto de una alianza entre el ejecutivo nacional y grupos favorables a la reforma que pretendían beneficiarse con la creación del senado. Por tanto, los aspectos de poder compartido en la constitución –la división del congreso en dos cámaras y la redistribución de poder a favor del ejecutivo- fueron producto de la existencia de una mayoría gobiernista en el congreso, de la coalición entre ésta y la facción con poder de veto real, y de la debilidad de la oposición porfirista para conseguir oponerse a la reforma, así como de la influencia que tuvieron el gobierno y los intereses regionales (aunque en menor medida) en el proceso de reforma constitucional. De cierta manera, el retorno al bicameralismo en el caso mexicano es el colofón de un proceso de cambio dirigido desde un principio por el poder ejecutivo.

La tesis se divide en seis partes. El capítulo uno incluye una revisión crítica de las hipótesis existentes sobre los casos, así como de los análisis formales sobre los efectos del bicameralismo y de la teoría de elección institucional en procesos constituyentes. Se pretende que este capítulo sea útil para distinguir la distancia entre los argumentos de justificación -sobre la supresión o mantenimiento del senado- y las motivaciones reales de los constituyentes, con el fin de demostrar como los mismos actores utilizan estratégicamente los argumentos filosóficos en dos momentos históricos distintos.

El capítulo dos reseña brevemente las características principales de la dinámica política e ideológica del periodo, los conflictos institucionales esenciales y los cambios fundamentales que sufrió el senado en México desde su aparición en 1824, hasta su eliminación en 1857. En el capítulo tres se analizan los recursos y preferencias de los actores, los procedimientos internos y los procesos de negociación que caracterizaron la

interacción entre los distintos actores políticos presentes en la asamblea constituyente de 1856. Es decir, las distintas alternativas de diseño que tenían para la organización del congreso, los medios políticos o materiales con que contaban para obtener su opción más deseada y las reglas que enmarcaban la negociación. El capítulo cuatro representa el mismo análisis del capítulo anterior pero para el segundo caso de estudio, la restauración del senado.

En el capítulo cinco se realiza el análisis comparado de los dos resultados, así como una breve y plausible explicación acerca de la presencia del senado en la Constitución de 1917. Finalmente, la tesis concluye con una exploración de los impactos que produjo el restablecimiento del senado en el equilibrio constitucional y en las relaciones entre poderes federales del futuro gobierno nacional.

En conclusión, la presente investigación sienta las bases para entender el desarrollo, las características y la persistencia de una institución que, hasta nuestros días, continúa siendo un actor cardinal en el proceso de toma de decisiones de nuestro país y un rasgo esencial del diseño constitucional mexicano contemporáneo.

CAPÍTULO I

LOS DILEMAS DE LA ELECCIÓN

I.1) ¿La Constitución fracasada?

En la historia constitucional de México la Constitución de 1857 marca el inicio de una nueva etapa en el período de transformación política y social del país pues representa el triunfo del partido liberal frente a su antiguo antagonico, el partido conservador, en la interpretación de las ideas políticas y la aplicación de los proyectos institucionales que pretendieron transformar a la sociedad mexicana, de un “bastión católico hispano, en una república constitucional y secular.”¹

Debido a su importancia, se han realizado numerosos estudios que discuten su origen, características y alcances desde distintas perspectivas, como la sociológica, la jurídica o la cultural. Sin embargo, la visión predominante en estos trabajos tiende a resaltar el fracaso de la constitución liberal para lograr en la práctica el equilibrio armónico entre los poderes del Estado y favorecer el establecimiento de una república democrática estable.²

Aunque útiles para entender la complejidad del clima político e ideológico en el que se desarrolló la convención constituyente, las interpretaciones convencionales en su mayoría sólo describen la lucha entre facciones, reiteran la influencia del partido liberal moderado o señalan vagamente las consecuencias de las reformas y de los plausibles

¹ Hamnett distingue tres fases en el proceso de modernización, que va de 1833 a 1876, en el que el partido liberal funcionó como el principal instrumento de cambio para la política nacional. En la primera etapa, 1833-34 y 1846-1853, se llevaron a cabo los primeros intentos por iniciar la reforma eclesiástica y militar. La segunda fase, 1855-1867, se caracteriza por la lucha encarnizada entre facciones durante la guerra civil (Guerra de Tres Años) y la Intervención Francesa. La última etapa, 1867-1876, representa el intento de consolidación de la Reforma durante la República Restaurada. Hamnett (1996, 159).

² Entre los estudios más representativos de esta corriente se encuentran el de Francisco Bulnes, (1967 [1905]) y Emilio Rabasa (1990 [1912]).

defectos institucionales en la constitución.³ De la misma manera, los estudios sobre la eliminación del senado y su restauración son escasos, tienden a ser descriptivos o de poco rigor metodológico, y no profundizan el análisis de los conflictos estratégicos entre grupos políticos, los compromisos alcanzados por estos y sus consecuencias; además de que no ofrecen explicaciones comparadas convincentes sobre ambos eventos⁴.

Esta sección trata sobre cómo los académicos han interpretado el trabajo de los constituyentes del 56 y de los diputados de la República Restaurada (1867-1875) respecto a la eliminación y el reestablecimiento del Senado mexicano con el fin de limitar y organizar las diversas interpretaciones que se han desarrollado, e identificar cuáles son más asentadas entre la academia.

Una de las interpretaciones más arraigadas en la historiografía sostiene que el mayor peso asignado al poder legislativo en la constitución fue una consecuencia directa del recuerdo de la dictadura militar de Santa Anna y de las constantes usurpaciones del poder que el país presenciaba desde su independencia. Se suele afirmar que, en la medida en que estas memorias permanecieron muy frescas en los pensamientos y en las intenciones de los actores políticos, fueron cruciales para prevenir a los constituyentes del 56 sobre los peligros que generaba un ejecutivo poderoso que contara con pocos controles institucionales que mantuvieran su esfera en el ámbito de la legalidad.⁵

³ Como por ejemplo, el texto de Derecho Constitucional del diputado Ramón Rodríguez del V Congreso (1978 [1875], 201-3, 280-287).

⁴ Por ejemplo véase García Granados (1957 [1906]). La idea que prevalece en México entre los juristas e historiadores del Senado mexicano es que esta institución es una consecuencia natural del pacto federal. Debido a que en México durante el siglo XIX las constituciones no siempre establecieron un diseño federal –bicameral, este análisis parte del supuesto de que debe haber una lógica argumentativa, más allá de la dimensión federal, que pueda ayudar a entender el rol histórico del senado en el constitucionalismo mexicano.

⁵ Esta opinión es muy común entre los juristas mexicanos. Por ejemplo, Roberto Núñez (1977, 44) señala que “se puede afirmar que en los constituyentes del 56 si prevaleció en ellos el deseo de impedir que el país quedara nuevamente en manos de caudillos que abusaran del poder dictatorial”.

Entre los primeros en apoyar esta hipótesis está el jurista y partidario del sistema bicameral Eduardo Ruiz. En su apartado de *Derecho Constitucional* (1978[1902], 193-5), el autor prácticamente atribuye la inclinación del constituyente por el unicameralismo a la nefasta experiencia que se había tenido con los senados anteriores y con la dictadura de Santa Anna.

Otro personaje que posteriormente apoyó esta tesis fue el historiador y político Emilio Rabasa, quien sostenía que el Congreso Constituyente deliberadamente había debilitado en todas sus capacidades al poder ejecutivo frente al legislativo y, en consecuencia, condenado al país a la dictadura. Según Rabasa, si el diseño constitucional hacía imposible el equilibrio necesario y efectivo entre estos poderes, y entre la federación y los estados, sería de esperarse que el ejecutivo nacional pasara por alto la constitución para poder gobernar y que recurriera a alternativas como elecciones ficticias, la compra de votos de los diputados, o que se volviera común el uso de los poderes de emergencia.⁶

Para el autor, una de las medidas ideadas para controlar a la presidencia y fortalecer a la asamblea fue la supresión del senado y la instauración del unicameralismo, pues Rabasa veía en el senado al único aliado posible de un ejecutivo desprovisto del veto legislativo y subordinado a los designios de una mayoría parlamentaria que, en casos de conflictos irreconciliables, podía por simple mayoría absoluta llevar a juicio político al presidente y deponerlo de su puesto (1990 [1912],143, 164-9).⁷

⁶ Para Rabasa, la dictadura era la consecuencia lógica y el contrapeso natural al despotismo y a la supremacía ilimitada del poder legislativo. Rabasa (1990 [1912], 84-86, 141,151, 153 y 184-85).

⁷ Artículos 103, 104 y 105 de la constitución. El proyecto de la comisión constitucional, encabezada por P. Arriaga, disponía un procedimiento más indirecto para el juicio político. Un jurado especial, integrado por individuos nombrados por las legislaturas de los estados, debía resolver por las dos terceras partes de sus miembros si había o no lugar a la acusación. Por su parte, el congreso declaraba al acusado culpable o inocente, pero en el caso del fallo condenatorio, se requerían los votos de dos terceras partes de los presentes, es decir, de una mayoría calificada y no simplemente absoluta. Artículos 106-109 del proyecto (Tena, 1997, 570, 624-5).

Lo que no es del todo cierto es que un senado siempre funcione como un aliado del ejecutivo, tal como afirmaba Rabasa. Un senado puede limitar los poderes del congreso y al mismo tiempo disminuir los del presidente. Cuando la segunda cámara posee facultades que puede utilizar para constreñir y vigilar los actos del presidente y su gabinete (poderes de ratificación de nombramientos y de tratados, u otros mecanismos de oposición legislativa) puede convertirse en el principal freno a la acción del gobierno, sobretodo si se conforma por una mayoría opuesta a los intereses del partido en el ejecutivo.

El papel de la Legislatura XXVI constituye un buen ejemplo de las consecuencias que puede provocar una grave tensión entre el congreso, particularmente el senado, y el jefe del ejecutivo. Una reacia oposición hacia el gabinete de Madero y una configuración sumamente plural del congreso que generó constantes choques de intereses entre grupos parlamentarios y entre las dos ramas, hicieron imposible la implementación de las iniciativas y reformas que proponía el ejecutivo y acabaron por generar una crisis de gobierno dividido. Por estos motivos, la legislatura es reconocida en la historiografía como la principal causante del ocaso del mandato del Presidente Madero en 1913 (Rojas, 2002, 120-23).

En cuanto a la adopción del sistema unicameral, otra de las tesis que han tenido gran aceptación señala que los constituyentes mexicanos, en su ardua tarea de intentar una vez más constituir al país en una república democrática, habían copiado el modelo constitucional de las asambleas revolucionarias francesas. Se cree que la primacía y las facultades excesivas con las que contaba la cámara única habían sido concebidas para que la asamblea constituyente fungiera como una convención revolucionaria al estilo de la

constituyente francesa de 1848.⁸ A este respecto, Cosío Villegas (1998 [1957]) señaló que

los liberales puros fueron muy conscientes de que [...] la revolución social que ellos anhelaban [...] la haría un poder legislativo que dotado de facultades amplísimas funcionara como una convención revolucionaria a la francesa. [124-5]

Indudablemente, Rabasa y Cosío advirtieron la influencia que el modelo francés de división de poderes, la doctrina de la supremacía legislativa y la tradición revolucionaria jacobina ejercieron sobre la ideología y los intereses de los constituyentes del 56. Sin embargo, la crítica de Rabasa (1990 [1912], 84-5 y 172-3) es más exacta en aclarar que, aunque si fueron influenciados por distintos modelos de constitucionalismo liberal, los mexicanos no copiaron literalmente ningún modelo, sino que intentaron adaptar sus conocimientos de teoría política y diseño institucional a las necesidades de su contexto nacional.

En estrecha relación con esta idea se encuentra otra afirmación, también muy reconocida que retoma las revelaciones del diputado León Guzmán sobre la razón primordial para establecer el unicameralismo. Guzmán, miembro reconocido del Congreso Constituyente de 1856, años más tarde declaró que finalmente en la asamblea se había optado por el sistema unicameral porque con la cámara unitaria se pretendía evitar cualquier obstáculo institucional a las funciones del poder legislativo y, de tal manera, facilitar la realización de la reforma social que tanto exigían los liberales.⁹

Como se verá más adelante uno de los efectos del bicameralismo es retardar el procedimiento de creación de leyes, de aquí que la visión de Guzmán sea la más defendida por los académicos por ser la explicación más racional sobre la supresión del senado. De hecho, esta interpretación es compatible con las predicciones de un modelo estratégico

⁸ Sobre la Constitución francesa de 1848 y sus principales características véase Vile (1998, 227-232).

⁹ León Guzmán (1987 [1870], 169-170); Arteaga (1977,56-59) y Del Arenal (1987, 53-4).

donde los actores políticos eligen instituciones tomando en cuenta sus posibles efectos sobre la distribución de beneficios. De esta manera resulta lógico que con la supresión de una segunda cámara -ya fuera revisora o colegisladora- los diputados pretendieran agilizar el proceso legislativo y fortalecer su eficacia con el objetivo de gobernar indirectamente por medio de la generación de leyes (Luna, 2002, 53).

En resumen, se pueden identificar tres tipos de explicaciones generales sobre la predilección por el sistema unicameral en 1856. La primera atribuye el evento al peso que tuvieron la experiencia histórica (según el desempeño del ejecutivo en el país) y el desprestigio de la institución senatorial en las consideraciones de los políticos; la segunda enfatiza la influencia o imitación de modelos y teorías extranjeras, y la tercera la búsqueda de eficiencia y efectos distributivos por parte de los constituyentes.

Es innegable la utilidad de esas interpretaciones, las cuales son más acumulativas que excluyentes entre sí. Pero las dos primeras no ofrecen más que explicaciones parcialmente ciertas e incompletas sobre las causas de la eliminación del senado del diseño constitucional. Por un lado, afirmar que la concentración de poder en el legislativo fue producto del miedo a enfrentar un ejecutivo que, por experiencia política, se preveía que podía absorber a las demás ramas del gobierno e instaurar la dictadura, resulta no inverosímil pero sí difícil de demostrar, puesto que una de las diversas maneras de contrapesar el poder de un presidente es la adopción de un senado.¹⁰ Por otro lado, no es correcto concluir que la carta magna fuera una imitación del modelo constitucional francés simplemente porque su estructura se asemejara a éste en algunos aspectos de diseño. Otras constituciones, como la argentina de 1853, también se hicieron con el mismo telón de

¹⁰ La misma experiencia les había revelado que, en ciertas condiciones, un presidente podía valerse de mecanismos tanto legales como metaconstitucionales para concentrar el poder en su persona.

fondo de un dictador depuesto y no adoptaron el sistema unicameral ni la doctrina de la supremacía legislativa en sus diseños.

En 1856 el debate en torno a la organización de la maquinaria gubernamental fue especialmente arduo y complejo cuando se trató de la relación entre poderes legislativo y ejecutivo, y en particular cuando se enfocó en la estructura y facultades del primero. Ciertamente los constituyentes mexicanos buscaron contener en teoría y en práctica el poder del ejecutivo y, al mismo tiempo, establecer en la constitución la superioridad moral y funcional del congreso.

Por ende, es comprensible que se fortaleciera el poder de la cámara única y se concibiera a la institución senatorial como una rémora al ansiado cambio del status quo. Especialmente si a los efectos distributivos del bicameralismo se añaden los hechos de que en 1856 el ejecutivo no había tenido una gran influencia sobre el proceso constituyente, y además, el senado era considerado por un gran número de diputados una institución aristocrática, añeja y propia del conservadurismo mexicano (el cual para los radicales quería frenar el progreso del país).

Con el fin de establecer la supremacía de la legislatura se inspiraron en la constitución de la segunda república francesa y rechazaron el esquema de pesos y contrapesos americano (Aguilar y Negretto, 2000, 375-6). A este respecto, Frank Knapp (1953, 66-9) señala que al suprimir el senado y crear una asamblea unicameral todopoderosa los asambleístas intentaron crear un estilo de gobierno parlamentario dentro de un sistema presidencial y federal. Según el autor, los constituyentes del 56 pretendieron instituir, aunque no un sistema parlamentario, si una especie de responsabilidad parlamentaria del gabinete presidencial para que éste fungiera como instrumento de la

asamblea.¹¹ Curiosamente, le otorgaron al presidente el poder de nombrar y remover libremente a los secretarios de estado y dejaron la respectiva legislación en manos del futuro congreso, lo que finalmente demuestra que, a pesar de las incongruencias, los actores siempre tuvieron en mente un sistema presidencial aunque éste estuviera deliberadamente desequilibrado a favor del poder legislativo.¹²

Lo que es indiscutible, más allá de que copiaran un modelo constitucional específico, es que entre los congresistas existía una fuerte indeterminación gubernamental acerca de cuáles eran las instituciones idóneas para llevar a cabo la reestructuración del gobierno y para cumplir con el compromiso de crear una república democrática secular que dejara atrás el sistema político del antiguo régimen.

En relación a la tesis de León Guzmán, es cierto que el autor implícitamente sostuvo que la razón para elegir la cámara unitaria fue puramente estratégica. La mayoría de los historiadores lo siguen en este sentido. Sin embargo, la diferencia entre los análisis que siguen esa hipótesis y esta investigación es que ninguno de esos trabajos indica cuáles fueron las condiciones del ambiente estratégico que hicieron posible este resultado. Condiciones que en este análisis sí se explicarán.

Sobre la restitución del senado las interpretaciones parten de una gran simplicidad - como las que atribuyen el origen de la reforma constitucional al capricho e interés personal

¹¹ Véase la explicación de Ignacio Marván respecto a este sistema híbrido. Para el autor, son las diversas circunstancias del ambiente las que explican que la supremacía del congreso se haya traducido en la formación de gobiernos de gabinete y en responsabilidad parlamentaria de los ministros (2002, 344 -46 y 354).

¹² En un régimen presidencial, como el que instituía la Constitución de 1857, el jefe del ejecutivo es elegido por la ciudadanía al igual que los miembros del poder legislativo, por consiguiente, el presidente y su gabinete no son responsables ante la asamblea; en contraste con el sistema parlamentario, en el que el jefe del ejecutivo sale del parlamento, que a su vez, puede remover a los miembros del gabinete.

de Sebastián Lerdo de Tejada¹³ y alcanzan un mayor grado de complejidad a medida que incluyen en la investigación el análisis de los debates y del contexto histórico, y los relacionan con el ambiente doctrinal del periodo o con las preocupaciones centrales de los legisladores (Torres, 2002).

Desgraciadamente, la mayoría de los estudios sólo reproducen cronológica y descriptivamente los argumentos centrales en los debates y los acontecimientos políticos que fueron el telón de fondo para la polémica suscitada en torno al Senado mexicano (Arteaga, 1977; Núñez, 1977; Paoli, 1987). Con excepción del trabajo de María Luna (2002), son escasos los análisis que toman en cuenta el cambio en las preferencias institucionales de los asambleístas, el rol de las coaliciones y las asimetrías de poder dentro del congreso para explicar el retorno al sistema bicameral.

La autora propone que la reforma de 1874 fue producto de una coalición entre diputados gobiernistas que creían en la necesidad de restablecer el senado y fortalecer el poder ejecutivo, como únicos medios para solucionar la ingobernabilidad derivada del marco institucional de 1857 y de los problemas producidos por la ausencia de representación del principio federal en el órgano legislativo; o mejor dicho, por el hecho de que los intereses particulares de los estados no se encontraban representados por una institución federal. Bajo esta perspectiva, el senado funcionaría como un nuevo punto de equilibrio que reduciría la tensión entre el presidente y la asamblea, y abriría nuevos canales institucionales para dar solución al conflicto entre estados y federación y entre ramas del gobierno estatal (Luna, 2002, 62-4 y 77). Evidentemente, la tesis de Luna coincide con la explicación estratégica que sostiene la presente investigación, la cual

¹³ “El interés era más bien personal del ambicioso presidente y consistía en crear un instrumento con el cual pudiera controlar más fácilmente a los estados”, citado en Núñez (1977, 42).

entiende el paso del unicameralismo al bicameralismo como consecuencia de los cambios ocurridos en los actores principales y en el contexto de interacción estratégica.

Después de esta revisión de hipótesis la primera cuestión a tratar es examinar qué tan deseables son las consecuencias que genera la introducción de una segunda cámara en el diseño constitucional, y qué implicaciones supone el desaparecerla, para lograr entender la elección de los constituyentes del 56 y de los legisladores de la República Restaurada.

I.2) Los efectos de una segunda cámara.

El sistema bicameral representa la separación del poder en la legislatura al dividirla en dos cámaras. Su origen teórico reside en la idea republicana clásica sobre las virtudes del gobierno que posee una constitución mixta que mantiene en equilibrio los diversos intereses de la sociedad.¹⁴ Este sistema se ha justificado teóricamente según dos tipos de argumentos, los relacionados con la representación de intereses, y los que señalan la mayor eficiencia y justicia en el proceso legislativo y sus resultados.

Las instituciones bicamerales contemporáneas suelen ser la aplicación específica de dos vertientes distintas del sistema de representación separada de intereses, el modelo británico, correspondiente a la representación basada en estamentos sociales, y el modelo americano, que redefine la representación en un sentido territorial.¹⁵ El modelo británico justifica la introducción de una segunda cámara de carácter hereditario (House of Lords) con el fin de representar los intereses de la clases nobles frente a los intereses de la población en general representados en el parlamento (House of Commons). En el modelo

¹⁴ Para ver como se relacionan el sistema bicameral, la doctrina de la separación de poderes y la teoría del gobierno mixto véase Vile (1998, 3-5 y 40-2).

¹⁵ El modelo americano de frenos y balances tomó de arquetipo al modelo británico en lo que se refiere a la distribución equitativa de funciones entre las ramas del gobierno y a la noción de frenos internos. Sin embargo, el cambio más radical y “lo más americano de su teoría” fue la operación del sistema de separación de poderes en un sistema presidencial (Vile, 1998,132-153 y 177).

americano, la segunda cámara se convierte en el garante de la representación igualitaria de los intereses de los estados dentro del pacto federal, y en el principal instrumento de control de las mayorías parlamentarias.

En 1787 los Federalistas redefinieron el carácter nobiliario de la cámara alta -el Senado- y le dieron un sentido territorial. Esta novedad en la Constitución de Filadelfia de despojar a la segunda cámara de su inclinación aristocrática se utilizó como el argumento esencial que permitió a los republicanos liberales defender a la institución frente a los demócratas radicales que se oponían a la división del poder en la legislatura (Wood, 1969, 553 y 558-69; Elster, 1995). Desde entonces, se tiende a asociar al bicameralismo con el federalismo y se interpreta al senado como una consecuencia natural del sistema federal, aunque la realidad demuestre que esto no es así.

En América Latina como en el mundo la mayoría de los senados contemporáneos existen en sistemas unitarios (Patterson, 1999,10-12), por lo tanto, las hipótesis que establecen que el bicameralismo es una institución propia del federalismo desconocen el origen teórico de la institución. Sin embargo, aunque la creación de senados no se vincula exclusivamente al sistema federal, en los estados con dos niveles de poder -federal y local- el federalismo es evidentemente un factor, pues los intereses regionales buscan una representación separada de los intereses nacionales en el gobierno central.

La importancia de analizar los resultados que producen las instituciones reside en que los encargados del diseño constitucional se basan en los efectos esperados de las reglas del juego para escogerlas. Las instituciones tienen distintas consecuencias distributivas, o mejor dicho, afectan la distribución de los beneficios obtenidos de una acción realizada en común. Según el enfoque de la negociación -en el cual la interacción social básica se concibe como un juego de equilibrios múltiples (alternativas asequibles)- las instituciones

son un *subproducto* del conflicto estratégico sobre resultados sociales sustanciales, es decir, los actores sociales producen instituciones en el proceso de obtener ventajas distributivas derivadas del conflicto por la búsqueda de beneficios sustanciales (Knight, 1998).¹⁶

En cuanto a los efectos del bicameralismo, las hipótesis contemporáneas ayudan a entender la distancia que existe entre los principios normativos que establece la filosofía política y los efectos reales que produce esa institución, según los modelos formales modernos. De cualquier manera, los análisis positivos coinciden en mucho con los argumentos ideológicos. El debate académico actual, aunque se realice bajo una perspectiva positiva de los efectos de la institución en la realidad, retoma los fundamentos normativos de la teoría política republicana y se expresa en términos similares (Tsebelis y Money, 1997).

Es posible enmarcar los efectos colaterales de las instituciones bicamerales en dos clases de dimensiones, la política y la relativa a la eficiencia. El enfoque de la primera se basa en el balance de poder entre las cámaras y en la legitimidad de la representación política (territorial o corporativa) de los grupos que componen la sociedad nacional. En el caso de la segunda, se señala el mejoramiento del producto legislativo final, su estabilidad en el corto y mediano plazo y la reducción de costos de transacción. Por otro lado, también se alude a las consecuencias negativas de la fragmentación de mayorías que genera el sistema, pues al aumentar los costos de negociación se incrementa la probabilidad de conflicto intracameral y, por ende, de que ocurra la parálisis legislativa (Tsebelis, 1995).

En términos del proceso legislativo y del producto final la presencia de una segunda

¹⁶ Este enfoque toma en cuenta directamente los pagos y da una importancia crucial a la relación que caracteriza las diferencias en los valores de los diferentes equilibrios, por lo tanto, otorga un mayor énfasis explicativo a las distintas características del contexto social en el cual las instituciones surgen.

cámara altera de diversas maneras a ambos si se compara con una estructura unicameral.¹⁷ El análisis de Tsebelis y Money (1997) revela que las segundas cámaras, incluso las que se consideran débiles como The House of Lords británica, siempre influyen en las decisión política final debido al aumento en los costos de negociación y en la posibilidad de que surjan conflictos irreconciliables entre cámaras. Sin embargo, el impacto que generan depende en gran medida de la variación que exista en la configuración institucional del bicameralismo.¹⁸ Para algunos autores, la variación estriba en el poder relativo y la composición de cada cámara según el método de selección de sus miembros (democrático o no) y el tipo de representación.¹⁹

Los principales atributos del bicameralismo en la dimensión política -a los que más se alude para abogar a favor del mismo- son sus habilidades para ejercer un control de la mayoría y para reducir el poder de los líderes (Tsebelis y Money, 1997, 42). Por ejemplo, Levmore (1992, 150-6) advierte la potencialidad del bicameralismo de dividir y reducir el poder relativo del controlador de la agenda en contraste con un unicameralismo, ya que en el primero se necesita de un mayor consenso entre más individuos y, por consiguiente, la opción deseada por el controlador debe sobrevivir a la competencia con todas las alternativas de la segunda cámara.

¹⁷ Son tres las principales características de la cámara alta que la convierten en un elemento estabilizador o contrapeso de la cámara baja: la duración más prolongada del mandato, la renovación escalonada de sus miembros y el número reducido de integrantes.

¹⁸ El poder relativo de ambas cámaras refleja sus capacidades para negociar, ejercer un veto efectivo y, en general, para legislar. Este poder proviene de los métodos de reconciliación intracameral, o mejor dicho, de los mecanismos con que cuentan para resolver las diferencias entre ellas, y en regímenes presidenciales, con el poder ejecutivo independiente. Se requiere también de la existencia de ciertas condiciones para que las predicciones sobre los resultados legislativos que suscita un sistema bicameral se cumplan. Por ejemplo, algunos estudios enfatizan la trascendencia del número de dimensiones en las cuales se lleva a cabo la toma de decisiones colectivas (Patterson, 1999).

¹⁹ La tipología de Lijphart (1984) distingue cuatro tipos de bicameralismo según la congruencia que generan el método de elección y la fórmula electoral (si la representación política es similar o no) y la asimetría o simetría de poderes que exista entre las cámaras (respecto a los poderes constitucionales de cada una). Aunque su tipología es de bastante utilidad para clasificar los sistemas bicamerales, no toma en cuenta la configuración partidaria de las cámaras y su influencia en la efectiva división del poder en la legislatura.

Algunos estudios contemporáneos parten de las premisas teóricas de Madison y convienen con estas en cuanto a la capacidad del bicameralismo para impedir la creación de leyes arbitrarias -que operen en perjuicio de las minorías nacionales- a través de la doble deliberación de las propuestas y el retraso que promueve en el proceso de creación de las leyes.²⁰ En particular, Riker (1992, 113-5) señala que la virtud esencial del bicameralismo (frente a otras formas institucionales de impedir coaliciones mayoritarias despóticas) reside en su capacidad para imponer retrasos en la legislación. Según su argumento, en los casos en que la toma de decisiones se efectúa en dos o más dimensiones de conflicto (que dificultan la elección de la alternativa mediana), el bicameralismo retrasa la elección de la política hasta que el acuerdo óptimo se alcanza.

Otras hipótesis señalan los alcances que puede llegar a tener la segunda cámara en la representatividad (la aumenta) y en evitar una plausible tiranía de la minoría. Buchanan y Tullock (1962, 235-248) explican que en un congreso unicameral, que opera bajo la regla de la mayoría, poco más de un cuarto del electorado puede tener éxito en implementar sus preferencias por encima de los intereses de una gran parte de la población, misma que puede quedar sin ningún tipo de representación en la disposición política final. Por el contrario, en un sistema bicameral se requiere de una base constitutiva más amplia y de una coalición de intereses mayor para aprobar cualquier legislación. Sin embargo, los autores reconocen que esto solamente ocurre en bicameralismos incongruentes y cuando las

²⁰ Madison, en el Federalista X y LXII, argumenta que el control de las pasiones y de la turbulencia de la mayoría sería posible gracias a la deliberación de las políticas en las dos diferentes cámaras. La segunda cámara, el Senado, se encargaría de templar las pasiones desmesuradas de la cámara baja, y así evitaría la tiranía de la mayoría frente a los grupos minoritarios, siempre y cuando, la cámara alta contara con un poder legislativo igual al de la baja (Hamilton et al, 1943 [1788]). Véase el estudio comparado de Elster (mimeo) sobre la esencia de los debates en la convención Federal en Filadelfia, 1787 y en la Asamblea Constituyente en París, 1789-179, en torno al bicameralismo y el veto presidencial como alternativas institucionales al *Judicial Review* para evitar o disminuir los problemas inherentes a la regla de la mayoría en un régimen democrático.

preferencias de los miembros de las dos cámaras difieren considerablemente.²¹

Dentro de la dimensión de eficiencia, la gran parte de las hipótesis demuestran las propiedades del bicameralismo para inducir equilibrios estables gracias a los efectos que suscita en la inestabilidad de la regla mayoritaria, sobretodo, cuando existen dos o más dimensiones relevantes para la toma de decisiones que dificultan la selección de una alternativa ganadora en equilibrio (Bottom, 2000, 524; Riker, 1992, 107-9). También se ha afirmado que la cualidad esencial del bicameralismo es seleccionar un ganador Condorcet fuerte (*Strong Condorcet Winner*, la alternativa que gana frente a todas las demás en ambas cámaras) si este existe; pero como demuestra Tsebelis (1995, 290) la probabilidad de que esta alternativa exista en más de dos dimensiones es cero y, al mismo tiempo, es muy poco probable que una legislatura bicameral se encuentre decidiendo en una sola dimensión.

En el marco del debate normativo las discusiones se centran en torno a las ventajas o desventajas del bicameralismo. Las explicaciones que atacan el establecimiento de una segunda cámara generalmente aluden a la ineficacia legislativa que puede producir, o a la probable sobrerrepresentación de intereses minoritarios frente a los de una clara mayoría nacional. En su mayoría, los argumentos refieren al rol de los senados en provocar la obstrucción y frustración de políticas públicas nacionales relevantes que necesitan ser implementadas con rapidez, o a su carácter de aliado de un ejecutivo presidencial gracias a las facultades que en algunos diseños comparten.²²

²¹ Buchanan y Tullock argumentan a favor del bicameralismo debido a que cuenta con la cualidad de aproximarse mucho a la regla de unanimidad, que para ellos, es la única que evita que se tomen decisiones colectivas que mejoren la posición de un grupo en perjuicio de otros, es decir, decisiones que se alejan del conjunto Pareto óptimo.

²² El argumento central de los Antifederalistas en la Convención de Filadelfia en contra del senado, reparaba en las posibles alianzas que podían surgir entre éste y el poder ejecutivo, las cuales, en última instancia, terminarían por destruir cualquier balance en la constitución. En palabras de George Mason: “el presidente y el senado, en sus poderes de nombramiento y de creación de tratados, parecen estar

En cambio, si la estabilidad de las políticas públicas se considera una característica deseable, entonces los efectos contramayoritarios del bicameralismo lo serán también, ya que éste dificulta la formación de mayorías legislativas (sean éstas despóticas o no) y retrasa el proceso de creación de leyes, por lo que conduce a resultados más estables. En esta línea argumentativa se encuentra el análisis de Riker (1992), -justificación contemporánea por excelencia del sistema bicameral- aunque su propuesta es débil por varias razones.²³ En primer lugar, el bicameralismo produce un número de resultados que no corresponden necesariamente con la alternativa óptima ya que la cualidad esencial de éste consiste simplemente en reducir los posibles desacuerdos entre legisladores a una dimensión privilegiada de conflicto, en cuyo caso, favorece la formación de un *core* que promueve la estabilidad. De acuerdo con Tsebelis y Money (1997)²⁴

el *core* corresponde al conjunto de puntos [políticas] que no pueden ser derrotados por la aplicación de la regla de decisión [...] por lo que el *core* de una legislatura bicameral es el conjunto de puntos que no pueden ser vencidos por mayorías concurrentes en ambas cámaras. [80]

En cuanto a los efectos en la inestabilidad de la regla de mayoría Riker demuestra que, efectivamente, el bicameralismo reduce la frecuencia de los ciclos mayoritarios pero no ahonda en la importancia del hecho de que no los elimina. Además, su argumento no es útil para explicar por qué en contextos nacionales en los cuales predomine la elección legislativa en una dimensión privilegiada de conflicto, tenga que ser necesaria la existencia de una segunda cámara para evitar la tiranía de una mayoría, cuando quizá una legislatura

especialmente unidos [...] una combinación que no pueden prevenir los representantes. Los poderes ejecutivo y legislativo, de esta manera conectados, destruirán cualquier balance.” Citado en Wood (1969, 548).

²³ Quizá el principal problema con la tesis del autor, es que parte de los mismos presupuestos psicológicos de Madison en cuanto a la incoherencia, arbitrariedad e ignorancia de la “mayoría.”

²⁴ Los autores comprueban que el bicameralismo provoca que prevalezca el Status Quo porque su cambio se vuelve mucho más difícil al requerirse de mayorías concurrentes, por ende, es menos probable que se altere el resultado legislativo final.

unicameral que opere con reglas de mayoría calificada -en tanto que facilita el proceso decisorio- resultaría ser una opción más adecuada.

Desde el punto de vista de la legitimidad de las resoluciones legislativas, argumentos como el de Riker no toman en consideración el impacto que puede tener el sistema de partidos. La configuración partidaria de ambas cámaras es trascendente para entender el funcionamiento de los mecanismos de resolución de conflictos y el resultado legislativo.

En cuanto al supuesto control que induce una segunda cámara en la función legislativa, y sobre la justicia y legitimidad democrática del producto legislativo final, nada comprueba que sea indispensable la presencia de una segunda cámara para impedir que se tomen decisiones mayoritarias arbitrarias y perjudiciales para una minoría. Por ejemplo, si el sistema político se encuentra muy centralizado y un solo partido domina las dos cámaras, resulta difícil discernir de qué manera su argumento puede justificar que el bicameralismo garantizará la legitimidad y justicia de la elección final.

El gran problema con tesis como la de Riker es que asumen que la estabilidad en las políticas públicas, y el retraso que impone el bicameralismo al status quo son características deseables bajo cualquier circunstancia. Sin duda este supuesto es insubsistente. Sólo en caso de que la estabilidad legislativa sea considerada un bien deseable el bicameralismo puede ser una variable importante en el diseño constitucional para conciliar intereses contrapuestos y evitar la influencia perjudicial de grupos mayoritarios con poder.

No obstante, más allá del impacto que pueda ejercer el sistema de partidos sobre el resultado del proceso legislativo (en términos de justicia y equidad), si los actores políticos eligen las instituciones con base en los efectos que generan, una cosa es evidente, tanto la teoría política clásica como los análisis positivos actuales coinciden en que el principal

efecto del senado es inducir estabilidad legislativa y contrapesar el poder de las mayorías, sin que esto signifique que la decisión final será esencialmente justa. Para ello, sería necesario identificar y establecer las condiciones necesarias para que el sistema bicameral funcionara de manera idónea, y por ende, produjera resultados justos o por lo menos democráticamente deseables.

I.3) La selección de instituciones legislativas en procesos constituyentes.

Una vez conocidos los diversos efectos que genera la división de poder en la legislatura, es preciso dar un paso atrás y realizar una breve revisión de las premisas más relevantes en materia de creación y elección constitucional.

Para identificar las variables que intervinieron en la elección del diseño legislativo en ambos momentos históricos, y explicar la selección de instituciones como un proceso de negociación con base en recursos y expectativas futuras,²⁵ esta tesis adapta un esquema estratégico que analiza resultados de procesos constituyentes y reformas constitucionales en términos de concentración de poder, o elementos de poder compartido en la constitución. Por su generalidad, el modelo original elaborado por Negretto (1999) -con base en trabajos previos de elección constitucional- puede extenderse a casos específicos como la elección del senado dentro del contexto latinoamericano.

El modelo explica los resultados de un proceso constituyente en términos de tres factores causales: las expectativas de los actores sobre su posición futura, que determinan sus preferencias institucionales; los recursos, que componen su fuerza relativa y poder de

²⁵ La teoría de la negociación explica la emergencia institucional en términos de la asimetría de poder en una sociedad. Los actores sociales producen instituciones en el proceso de obtener ventajas distributivas derivadas del conflicto por la búsqueda de beneficios. El contexto social en el que interactúan determina las condiciones (adversas o favorables) para la selección y la generalización de instituciones; las asimetrías en los recursos afectan la voluntad de los actores autointeresados de aceptar las demandas de negociación de otros actores, de esta manera, la negociación se resuelve por estas asimetrías (Knight, 1995, 107-9 y 117).

negociación; y los procedimientos, que fijan los constreñimientos y oportunidades que enfrentan para consumir sus preferencias. La predicción general es que siempre que exista un actor dominante en el proceso de creación constitucional -el ejecutivo federal, el congreso, las legislaturas estatales, la asamblea constituyente, etc.- que espere mantener o alcanzar un gran control, en este caso, de la legislatura (aparte de no temer represalias o altos costos asociados a su decisión), se deben esperar constituciones con legislaturas concentradas y fuertes con algunos instrumentos en las manos de la oposición para constreñir el poder del congreso. De la misma manera, formas de poder legislativo compartido y restringido deben resultar de contextos donde operen las siguientes condiciones:

- a) el balance de fuerzas entre actores sea relativamente similar,
- b) el actor más fuerte espere tener una posición minoritaria en el futuro,
- c) todas las partes involucradas tengan dudas acerca del futuro balance de fuerzas.

En la medida en que el proceso constituyente implica un conflicto de intereses en torno a varios equilibrios plausibles,²⁶ los actores involucrados emplearán cualquier tipo de recursos (materiales, humanos, políticos, etc.) que tengan a disposición, para obtener un resultado lo más cercano a sus preferencias. La forma en que se distribuyen los recursos determina el poder de negociación de los diferentes actores que se observa en su capacidad para realizar compromisos creíbles y poder cumplir amenazas en el futuro.²⁷

Normalmente, la distribución suele ser relativamente asimétrica y los actores sólo

²⁶ Un proceso constituyente es aquel en el que un conjunto de actores políticos se ocupan del diseño, discusión y aprobación de un documento escrito -la constitución-, que pretende regular la maquinaria gubernamental, las relaciones entre autoridades públicas e individuos, las situaciones de emergencia y los procedimientos de enmienda (Elster, 1991, 1-3).

²⁷ El tiempo es un recurso extra político en la medida en que influye en el grado de paciencia de los actores. Un actor que puede esperar más tiempo con tal de conseguir un acuerdo más beneficioso en el futuro, posee una ventaja sobre aquellos que necesitan llegar a un acuerdo lo más pronto posible, por lo tanto, la habilidad de esperar confiere credibilidad a las amenazas. Ver Elster (1995b, 390).

gozan de un nivel relativo de poder de negociación que deben emplear lo mejor posible para inducir a otros actores a aceptar compromisos favorables a sus intereses. En un contexto extremo, en el que la distribución de recursos y fuerzas dentro de la asamblea constituyente es excesivamente asimétrica, suele surgir un actor que es capaz de decidir unilateralmente el resultado. Si un actor controla la mayoría más grande, y además cuenta con un amplio apoyo popular y con el soporte de fuerzas armadas, puede imponer su preferencia más deseada simplemente recurriendo al mecanismo de votación, pues es el actor más fuerte en términos absolutos.

Las preferencias institucionales son básicamente preferencias sobre los mejores medios disponibles para alcanzar un objetivo concreto (estabilidad, poder, reputación, riqueza, etc.). El que un actor prefiera una institución a otra depende de sus creencias sobre las propiedades funcionales de la misma, así como de sus perspectivas sobre la distribución de fuerzas y su posición en el futuro. Sin embargo, la información que poseen los actores sólo les permite realizar aproximaciones sobre su posición futura bajo un ambiente de incertidumbre, por esta razón, sus creencias son siempre susceptibles de estar fundadas en cálculos erróneos o premisas incorrectas.²⁸ Cuando la incertidumbre es alta es más probable que se formen falsas expectativas y que los actores sobreestimen o subestimen su relativa fuerza. En consecuencia, se pueden elegir instituciones que en la práctica quizá no funcionen como se esperaba.

Por otra parte, en el proceso de creación constitucional opera una mixtura de motivaciones que Elster define como interés, razón y pasión (1995b, 376-7). La derivación

²⁸ Como el contexto en el que interactúan no es estático, y la distribución de fuerzas durante o después del proceso constituyente puede cambiar, los actores deben ajustar sus preferencias a diferentes escenarios futuros. Si dada la información disponible los actores pueden estimar con relativa confianza el futuro balance de fuerzas y anticipar su posición en el gobierno (si serán mayoría o minoría), se dice que el nivel de incertidumbre es bajo. Por el contrario, el nivel es alto cuando los actores no son capaces de prever quiénes serán los posibles ganadores y perdedores de la competencia política.

de preferencias institucionales ocurre a partir de una dimensión estratégica y una ideológica que se complementan una a otra. Por ende, la elección institucional resulta de una interacción entre consideraciones imparciales y conflictos estratégicos.

Esa distinción entre dos dimensiones distintas de diseño, o niveles de debate y decisión (alto y bajo), permite determinar la relativa influencia de esas motivaciones bajo el supuesto de que las elecciones institucionales no se realizan exclusivamente en relación a intereses estratégicos, sino también en relación a ideologías o modelos existentes (Jillson, 1988, 14-15).²⁹

El nivel alto de elección coincide con la selección de los aspectos más básicos del diseño, por lo mismo, se tienden a discutir opciones entre república o monarquía, presidencialismo o parlamentarismo, etc. En dicho nivel opera un constreñimiento de incertidumbre, un velo de ignorancia que provoca que los actores deliberen de acuerdo a la experiencia histórica, a principios filosóficos o argumentos normativos. Esto es así, no porque sacrifiquen sus intereses personales a favor de los intereses de la sociedad (quizá algunos si tengan esa motivación), sino porque no pueden ver claramente los beneficios de una institución en la práctica (Jillson, 1988, 16) y deben utilizar estratégicamente argumentos imparciales para justificar, hasta cierto punto, sus preferencias.³⁰

En cambio, en el nivel bajo (operacional) se vuelve más evidente la influencia de los cálculos estratégicos en la formación de preferencias. Los actores discuten y negocian en torno a los efectos distributivos concretos de las instituciones bajo una visión puramente estratégica, en la que las expectativas de los actores sobre su posición futura, la distribución

²⁹ Con respecto a la distinción entre dos niveles de elección, el autor retoma el armazón teórico de J. Buchanan y G. Tullock, quienes a diferencia de Jillson, no creen que en el nivel constitucional (alto) los efectos distributivos sean tomados en cuenta en la elección. Buchanan y Tullock (1962, 16 y 210).

³⁰ La publicidad de las deliberaciones incentiva a los actores a utilizar estratégicamente la argumentación por principios imparciales, en especial, a los que no cuentan con suficientes recursos para realizar compromisos o hacer valer sus preferencias por las vías de la negociación o la votación. Elster (2000, 347-8 y 1995, 147-8).

de recursos y la asimetría de poder, constituyen los factores determinantes de la elección constitucional. Por ejemplo, es en este nivel en el que se discuten y eligen la estructura y las facultades de los órganos del gobierno, o las reglas de decisión y representación que regularán el comportamiento dentro del sistema político (Jillson, 1988, 17; Buchanan y Tullock, 1962, 120). En este sentido, es factible que la selección del bicameralismo en un principio se establezca en relación a cuestiones ideológicas o principios imparciales, pero sin duda, la selección de una segunda cámara con representación estamental o territorial se funda principalmente en cuestiones estratégicas, ya que el senado es una institución esencialmente distributiva.

Por otra parte, la realización de las preferencias y algunos recursos también dependen de las oportunidades y constreñimientos que producen las reglas que determinan el origen, la composición y el trabajo del órgano constituyente, o en su caso, las que regulan el proceso de reforma constitucional. Los procedimientos relacionados con el origen y la naturaleza del cuerpo constituyente son los más relevantes para entender la relativa autonomía de éste frente a la posible influencia de los actores o instituciones que convienen en su creación. Otros particularmente importantes son los que definen puestos de poder, reglas de votación, límites de tiempo, o la publicidad de los debates dentro de la convención.³¹

Por último, las selecciones institucionales del órgano constituyente también están condicionadas por los constreñimientos que fija un requisito de ratificación. Muchas veces

³¹ El reglamento interino crea recursos mediante la distribución de puestos de poder y liderazgo -como la presidencia y las secretarías- que definen a los actores con poder de agenda (un individuo o cuerpo con capacidad de organizar el ordenamiento de las propuestas que se van a someter a votación). También constriñe el comportamiento de los actores porque especifica cómo se van a llevar a cabo las negociaciones (públicamente o en secreto), el tiempo que tienen para llegar a acuerdos, y cuáles serán las reglas de votación que se emplearán (mayoría simple, absoluta o calificada). Por su parte, estas determinan el tamaño de la coalición necesaria para la sanción de artículos y de la constitución en general. (Negretto, 1999, 39).

es necesario que las legislaturas estatales (por decisión mayoritaria o unánime) ratifiquen la nueva constitución (o la reforma constitucional), en estos casos, las alternativas disponibles para el cuerpo constituyente son aquellas que no se oponen estrictamente a los principales intereses regionales.³²

Lo relevante para esta investigación es distinguir las condiciones bajo las cuales la mayoría de una asamblea constituyente, o de un congreso ordinario, tiene incentivos para fortalecer el poder del legislativo y optar por un diseño unicameral o, por el contrario, cuando la mayoría tiene incentivos para dividir el poder de la legislatura y apoyar la creación de un senado.

Un factor determinante del rol y la importancia que tendrá la legislatura en la futura constitución es la potencial influencia que los intereses legislativos pueden ejercer sobre el órgano constituyente. Esta relativa influencia puede variar según la naturaleza del órgano y organización interna de los intereses representados en el mismo.

Cuando la legislatura ordinaria asume el rol de entidad constituyente, la influencia de los intereses institucionales sobre el diseño constitucional y el producto final es mucho más evidente que cuando se crea un órgano especial para elaborar la constitución. Esto quiere decir que la legislatura tenderá a fortalecer su autoridad e independencia cuando sea artífice de sus poderes y facultades.

En teoría, el órgano constituyente más independiente es el que se crea exclusivamente para realizar esa función, aunque tampoco está exento de la influencia que pueden ejercer las partes involucradas en su establecimiento, a través de los procedimientos que determinan su composición. Por ejemplo, si las legislaturas locales designan a sus

³² Lo mismo sucede cuando se solicita el consentimiento de la población mediante un referéndum popular ya que los constituyentes se ven forzados a incluir en su diseño constitucional instituciones que respondan, por lo menos, a las principales demandas del electorado (Elster, 1995b, 374-5).

representantes, o si se convoca a elecciones para que el pueblo elija (directa o indirectamente) a los integrantes de la convención constituyente, en ambos casos, las reglas de representación pueden ser manipuladas por los actores para formar mayorías a su favor y así garantizar el predominio de ciertos intereses (regionales, de partido, de clase, etc).³³

Alternativamente, un congreso constituyente u ordinario podría no promover estrictamente los intereses legislativos, si las carreras políticas de los congresistas dependen del jefe del ejecutivo en turno (así ejerce un relativo control sobre los legisladores), o del partido político que prefiere una estructura institucional favorable a ese poder (Negretto, 1999, 37). En cambio, si el poder ejecutivo no controla las carreras políticas de los legisladores, o si no asume un rol trascendente en el proceso de creación, también es muy factible que los legisladores garanticen una mayor fuerza al poder legislativo a expensas del ejecutivo y del judicial.

Por otra parte, es crucial observar la estructura del órgano constituyente -si es unicameral o bicameral- ya que ésta determina en gran medida la forma que tomará la futura legislatura, pues se ha comprobado que, en la mayoría de los casos, la legislatura que se crea tiende a reproducir la estructura de la constituyente.

De todo lo anterior, se puede inferir que la estructura y poder de la futura legislatura también dependerá de la relativa influencia que puedan tener los intereses grupales (regionales, de clase o de partido) en la asamblea. Por ejemplo, en el caso de que los intereses regionales predominen en el constituyente, lo más probable es que se favorezca la creación de un senado territorial. En cambio, si los intereses de clase son los que imperan,

³³ En general, los estados densamente poblados o los partidos políticos pequeños suelen optar por reglas de representación proporcional, en contraste con los partidos de masas o los estados pequeños, que prefieren reglas de equidad o de mayoría y distritos uninominales que tienden a sobrerrepresentar sus intereses. Ver Elster (1995b, 378).

es posible que se opte por un senado con representación estamental. En cuanto a los intereses de partido, es durante la conformación del sistema electoral cuando mejor se aprecia la influencia de las facciones políticas en el proceso constituyente.³⁴

En comparación, cuando la configuración del cuerpo constituyente es tan plural que al interior no existen grupos determinados con capacidad de imponer sus preferencias, la mayoría de los constituyentes disfrutan de un amplio margen de autonomía (frente a los diversos intereses dentro del congreso) y pueden, por ende, sacrificar el interés general o de grupo, en aras de su interés personal. En estos casos es común que los legisladores tiendan a aumentar el poder de la institución más pluralista, es decir, la que reparte los beneficios entre un número mayor de individuos, tal como lo hace una cámara unitaria. Además, si los constituyentes no encaran ningún tipo de restricción a la reelección y tienen expectativas optimistas de ser diputados, seguramente intentarán aumentar los poderes de esa institución.

En conclusión, un congreso constituyente tendrá incentivos para crear un senado cuando la mayoría de actores esperen obtener efectos distributivos de la institución. El resultado de poder compartido puede ocurrir cuando el actor más fuerte al momento de diseñar las instituciones tiene expectativas de controlar una segunda cámara, o de estar en una posición minoritaria en el futuro.

Como una reforma constitucional que promueve la creación de segunda cámara disminuye de alguna manera los poderes del congreso y del ejecutivo, las condiciones necesarias para su consecución serían, en acuerdo con la teoría, que el cambio beneficiara a

³⁴ El interés institucional es un factor determinante del diseño de la maquinaria de gobierno, mientras que el interés de grupo tiene un gran poder explicativo respecto al sistema electoral. La influencia del interés institucional en el proceso de creación constitucional es evidente cuando un cuerpo que participa en el proceso garantiza un importante rol para sí mismo en el marco constitucional. Ver Elster (1995b, 381-82).

todos los actores involucrados (el ejecutivo, la mayoría congresista, y en su caso, las legislaturas locales), o bien, que el actor proponente de la reforma fuera dominante, o por lo menos el más poderoso en términos relativos.³⁵ En este sentido, un proceso de cambio (la reforma constitucional) dirigido, incluso indirectamente, por el ejecutivo federal tenderá a favorecer a esta rama sobre las otras.

Aparte de las características mencionadas, si la reforma constitucional (o una nueva constitución) tiene que ser ratificada por otras instancias como las legislaturas locales, los constituyentes se ven forzados a tomar en cuenta las preferencias particulares de los estados para evitar que su proyecto sea denegado. Por tal razón, esta situación promueve la fundación de un senado territorial, sobretodo si previamente se establece un sistema federal.

³⁵ Esto significa que un actor es capaz de cumplir compromisos y amenazas, y de negociar y formar coaliciones.

CAPÍTULO II

PROCESOS, ACTORES Y DISEÑOS POLÍTICOS

II.1) El ambiente político- ideológico y el Senado en México, 1824- 1856.

México, como la mayoría de las nuevas naciones en Hispanoamérica, en la primera mitad del siglo XIX padeció una nueva vida independiente cargada de problemas que hicieron casi imposible el establecimiento de un gobierno constitucional que lograra conciliar los intereses de las élites políticas que luchaban por imponer sus metas e ideales.¹ Desde una perspectiva integral, la evolución de los diversos modelos de diseño institucional junto con el proceso de liberalización en el siglo XIX se pueden dividir en tres etapas más o menos definidas². De los años inmediatos a las guerras de independencia, hasta los primeros años de la década de 1830, las reformas emprendidas por las élites hispanoamericanas tuvieron un cierto carácter de republicanismismo democrático (Negretto, 2002, 215-20). Algunas de las primeras constituciones, como la de Apatzingán en 1814, adoptaron en sus diseños el federalismo, el principio de soberanía popular y fundaron el principio de representación en asambleas unicamerales elegidas directamente (muy poderosas), que reducían y debilitaban al poder ejecutivo.

Posteriormente, esta tendencia democrática fue revertida por un etapa de conservadurismo que dominó la región hasta mediados de la década de 1840. Elecciones indirectas, regímenes unitarios de *iure o de facto*, ejecutivos unipersonales fortalecidos en sus capacidades formales y asambleas bicamerales, así como la adopción de un modelo de

¹ La desintegración institucional y territorial del ordenamiento del antiguo régimen, así como la amenaza de potencias extranjeras y las crisis económicas, fueron factores que exacerbaban la dificultad para conformar la incipiente república representativa (Safford, 1990-1992, 44-45).

² La división cronológica de Safford, aunque no es en términos de republicanismismo, resulta útil para entender el patrón general que siguió el constitucionalismo latinoamericano en cada una de las fases que el autor distingue del proceso de liberalización (Safford, 1990-1992, 47-51).

división del poderes fundado en el concepto republicano de constitución mixta, fueron las alternativas institucionales más comunes en este período de republicanismo conservador³.

En la última etapa, entre 1845 y 1860, la reacción liberal de una nueva generación de políticos a la ola conservadora -en materia de diseño constitucional- buscó establecer una república moderna basada en los principios de libertad individual, igualdad ante la ley y tolerancia religiosa (que implicaba eliminar los privilegios jurídicos de la Iglesia y el Ejército) que fuera capaz de imponer el orden sin transgredir la esfera legal que protegía los derechos ciudadanos.⁴

De esta manera, el diseño constitucional liberal característico de la segunda mitad del siglo XIX surgió como la síntesis de diversas corrientes de pensamiento político, que adoptó de la tradición democrática el origen electivo y popular de los representantes y tomó del republicanismo conservador su preocupación por el orden y las ideas de restringir la voluntad popular y el poder de las legislaturas mediante el fortalecimiento de la autoridad del ejecutivo y del poder central (Negretto, 2002, 221).

La organización del Senado mexicano entre 1824 y 1847 corresponde en gran medida con las fases de constitucionalismo mencionadas anteriormente. Desde su aparición en 1824 hasta su última reforma en 1847 (antes de que desapareciera del diseño constitucional), esta institución varió, tanto en su naturaleza y configuración, como en su importancia en la toma de decisiones dentro del sistema político.

El primer senado que estableció la Constitución Federal de 1824 fue concebido

³ Acerca de la relación entre la doctrina de división del poder y la teoría del gobierno mixto véase Vile, (1998, 3-5 y 40-42). Para una descripción detallada de las instituciones que se aplicaron en este momento véase Negretto (2002, 216-19).

⁴ Se les reconoce como una nueva generación, no sólo por su edad y origen social, sino por su educación y el impacto que tuvieron los eventos políticos de principios de siglo y las nuevas doctrinas anticlericales en su formación ideológica (Safford, 1990-1992, 78-9). La nueva elite política quería una república secular que rompiera definitivamente con el pasado colonial y las estructuras sociales tradicionales.

como el fiel representante de los intereses territoriales (más que de los intereses de clases) con la finalidad de proteger y conservar la unión federal. Aunque su origen electivo no era popular, tampoco instituía un principio puramente aristocrático para la elección de sus miembros pues no había exigencias de patrimonio para acceder al cargo.⁵ Este bicameralismo reflejaba una estructura federal y un diseño semejante al del senado americano en algunas de sus características básicas -el requisito de edad, la duración del mandato, la renovación escalonada de sus miembros, los poderes conferidos a la cámara y la representación igualitaria de las unidades locales- por lo que se deduce comúnmente que el modelo norteamericano influyó considerablemente en su organización (Paoli, 1987, XXIX).

En la siguiente década tocó el turno a los que profesaban un republicanismo conservador de llevar a cabo su proyecto institucional. El experimento unitario consistió en instituir un modelo de representación estamental por medio de la creación de un senado de naturaleza aristocrática que representara los intereses de las clases y las corporaciones más importantes de la vida política y cultural del país.⁶

El senado que emergió de las *Siete Leyes Constitucionales* (nombre de la nueva constitución) en 1836 reflejaba fielmente el pensamiento de los conservadores mexicanos. Su preocupación por el orden y la estabilidad los llevó a construir un régimen fuertemente centralista para controlar la amenaza interior -derivada de la lucha entre facciones y grupos locales- a través de los instrumentos, que a su juicio, eran necesarios para mantener el equilibrio social (i.e. una sociedad tradicional sin España) que había estado vigente durante

⁵ Eran las legislaturas locales las que nombraban a dos senadores por mayoría absoluta de votos. Artículos 19, 25 y 28. Ver Tena (1997, 170-71).

⁶ La Iglesia mexicana, debido a la influencia que mantuvo durante tres siglos, había desarrollado una preponderancia económica y política difícil de igualar. Por otro lado, los militares profesionales (líderes y milicias regulares) constituían el segundo grupo de interés que siempre luchó por defender sus intereses y privilegios y ejerció un fuerte control en la política nacional. Véase Safford (1990-1992, 69, 70 y 78).

trescientos años.⁷ Con este fin establecieron el centralismo, fortalecieron al ejecutivo y aumentaron la duración de su mandato, y diseñaron un senado aristocrático -nombrado por el Supremo Poder Conservador- para que funcionara como elemento de estabilidad interna al brindar representación a las diferentes minorías que componían la sociedad pluralista mexicana de esa época.⁸

En 1843, las Bases Orgánicas mantuvieron el régimen central y fueron todavía más radicales al fundar los principios de representación tradicional en el diseño notabiliar de una Cámara alta que únicamente tendría carácter de revisora. Así, los requisitos de propiedad y edad que se establecieron para sus integrantes fueron aun más altos a los que fijaba la Constitución de 1836.⁹

Tres años después (en agosto de 1846) el Plan de la Ciudadela y el pronunciamiento del General Salas dieron fin a la última república centralista. Se convocó a un congreso constituyente que sería el encargado de redactar el Acta de Reformas a la Constitución de 1824 bajo circunstancias muy adversas, como fueron la guerra contra Estados Unidos, el levantamiento de los Polkos y la guerra civil en la capital (Del Arenal, 1987,11-13).

En este período el senado se reformó según la proposición de Mariano Otero, lo cual significó un triunfo para los liberales moderados dentro del congreso. En su Voto particular Otero proponía la creación de un senado federal dotado con mayores facultades que el de la

⁷ La importancia de la institución militar y de la Iglesia como órganos de control y pacificación era reconocida por los líderes conservadores mexicanos. Lucas Alamán tenía una visión instrumental de la iglesia católica, para él, la religión brindaba la garantía de unificación de los intereses contrapuestos en una sociedad pluralista. El mismo argumento fue retomado por los individuos de carácter moderado en los debates de 1856 contra el artículo 15 que establecía la libertad de cultos (Safford, 1990-1992, 85).

⁸ Las características de este senado están contenidas en los artículos 8, 12, 25, 32, 33, 47, 48 y 53 de la constitución centralista. Ver Tena (1997, 213-17, 220-21).

⁹ Artículos 39 y 42 de las Bases Orgánicas.

Constitución de 1824.¹⁰ Sin embargo, esta institución no perdería su esencia semiaristocrática a pesar de su naturaleza federal, ya que Otero había intentado conciliar los principios democráticos de representación igualitaria y el origen popular de la cámara, con el principio aristocrático para la designación de sus miembros. Un tercio de los senadores, el que encarnaría “la aristocracia de las democracias”, sería elegido por una terna entre el senado, la cámara de diputados y el poder ejecutivo.¹¹

En los años posteriores, aun bajo la jurisdicción del Acta de Reformas de 1847, los conflictos entre el congreso bicameral y la presidencia fueron tan continuos que culminaron con la renuncia del Presidente Mariano Arista en 1853 y la consecuente disolución del congreso. Los intensos conflictos tenían su origen en la composición de las cámaras. Las dos administraciones liberales de este periodo, la de Herrera y la de Arista (1848-1853), se enfrentaron a un congreso en el que no tenían mayoría, y desde 1852, a un senado controlado por la facción conservadora que se oponía continuamente a las iniciativas del ejecutivo o de los diputados liberales.

Refiriéndose a esta situación, desde 1850 la prensa liberal y conservadora de la época habían dedicado varias ediciones al papel que había desempeñado el senado en el enfrentamiento entre poderes. En particular, se suscitó una polémica sobre las ventajas y los inconvenientes que produciría la supresión de la institución en la política del país, que sería precedente del debate en 1856 (Del Arenal, 1987, 25 y 29-39).

En resumen, si se analizan la organización que presentó el Senado mexicano en las diversas constituciones durante esta etapa y las líneas argumentativas del debate entre los

¹⁰ Respecto al origen, estructura y facultades de la cámara no se modificó la propuesta de Otero y los artículos 6, 7 y 10 de su proyecto se adicionaron a la constitución. Ver Tena, (1997, 16-18).

¹¹ En el texto final el poder ejecutivo fue reemplazado por la Suprema Corte de Justicia. El requisito extra a los que fijaba la carta de 1824 para ser senador, era que los candidatos previamente hubieran ejercido algún cargo publico de importancia. Ver Tena (1997, 469 y 473).

asambleístas, en 1856-57 y 1867-1874, sobre la naturaleza de la institución (sus características esenciales y las consecuencias que acarrea para la nación), se puede deducir que el senado era concebido por las elites y facciones políticas de tres diferentes maneras:

a) como una institución aristocrática-conservadora que favorecía la representación de intereses minoritarios frente a los de la mayoría, es decir, como una institución antidemocrática y contramayoritaria,

b) como una institución federal que no representaría intereses de clases, sino intereses territoriales en una forma igualitaria. Bajo esta perspectiva, el senado es el principal órgano de representación de las unidades locales en el gobierno central en un federalismo,

c) como una institución de equilibrio y control, y elemento característico de una constitución mixta (idea republicana). El senado se percibe como factor de equilibrio porque se cree que reduce los problemas inherentes a la regla mayoritaria, sirve de contrapeso a los excesos de la cámara popular, actúa como freno y control del Ejecutivo y actúa como agente mediador en conflictos entre la federación y las unidades locales.

De esta manera, el conflicto entre unicameralismo, bicameralismo de tipo aristocrático y bicameralismo federal, o como control de la tiranía de las mayorías -sin un tinte claramente aristocrático-, se puede entender en términos del conflicto estratégico entre las distintas visiones y grupos representados en la política nacional. Respecto a estas elites, generalmente los conservadores tendieron a representar a las clases y corporaciones más vinculadas con los intereses del antiguo régimen y los liberales federalistas (moderados o radicales) a las clases en ascenso, a los intereses regionales o a las clases desposeídas.

II.2) “Ayutla” y la nueva generación de liberales.

Aunque a lo largo de las primeras décadas de vida independiente, la política de partido en México fue un fenómeno relativamente nuevo,¹² a partir de 1830 es posible distinguir cuatro tendencias en las alineaciones partidistas que determinaron en gran medida la dinámica de las batallas políticas por acceder a la representación nacional hasta que en la segunda mitad del siglo XIX se vuelve predominante la corriente liberal (Safford, 1990-1992, 92-94).

En un polo del espectro político se encontraban los actores que en los años 20's y 30's eran centralistas y proclericales, los cuales en la década de 1840 se reconocieron abiertamente como conservadores, representantes de los intereses de las clases acomodadas y partidarios del sistema de fueros y privilegios del antiguo régimen. En el otro polo estaban los que en las mismas décadas adoptaron una posición federalista y anticlerical y que en 1840 se identificaron como liberales puros, quienes exigían la reforma militar y eclesiástica con el fin de consolidar el sistema democrático como forma de gobierno.¹³

En contraste con los conservadores, los líderes liberales y la fuerza de su partido (recursos y partidarios) provenían de los estados periféricos a la región central dominante (Puebla, Querétaro, Estado de México, Toluca y Pachuca). El movimiento de Reforma en si mismo fue un claro ataque de la oposición provincial a la supremacía del centro y de la Ciudad de México.¹⁴

¹² Las alineaciones políticas se reformulaban constantemente en torno a identidades colectivas existentes (por ejemplo, la identificación o pertenencia a una localidad, corporación o grupo de interés) y a temas específicos que reflejaban la preocupación por problemas tradicionales como el orden y la distribución de poder y recursos entre el centro y las regiones (Hamnett, 1996, 660 y 662).

¹³ Los liberales tendían a concebir al clero alto y bajo como miembros de una corporación privilegiada y retrograda que constituía uno de los principales obstáculos a la reforma y al progreso de la nación.

¹⁴ El “círculo liberal” abarcaba los estados de San Luis Potosí, Zacatecas, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, y en el norte, Coahuila, Durango y Nuevo León (Sinkin, 1979, 37-38).

Entre estos dos extremos –conservadores y liberales radicales- existían dos facciones oscilantes que a menudo se aliaban con uno u otro grupo según sus intereses. La primera correspondía a la escisión del partido liberal, el partido moderado, dirigido en estos años por Manuel Gómez Pedraza. Los moderados tomaban casi siempre una posición tolerante y conciliadora y, a diferencia del ala radical, estaban dispuestos a ofrecer compromisos a los oponentes conservadores con el fin de evitar el conflicto y minimizar la presión popular.¹⁵ La segunda facción consistía en la coalición de los grupos que apoyaban a Antonio López de Santa Anna -cuyos intereses representaba- sus seguidores en Jalapa y Veracruz, los agiotistas y las milicias locales.

Las dos versiones de liberalismo, el radical y el moderado, tenían la misma preocupación por restablecer el orden en el territorio nacional, buscaban la unificación total del país (política y territorial) y demandaban la secularización de la política. Sin embargo, las diferencias consistían en la forma de lograr estos objetivos. Se dice que los radicales pretendían una transformación rápida y total del sistema político y que los moderados se oponían a cualquier cambio brusco que pusiera en peligro el precario equilibrio vigente (Roeder, 1972, 183-84).

A comienzos de 1855 la caída del régimen personalista de Antonio López de Santa Anna parecía inminente. Los que habían sido sus pilares hasta entonces, el ejército regular y los caudillos locales, no sólo parecían insatisfechos con los resultados centralizadores de la dictadura, sino que le volvieron las espaldas e hicieron evidente que en pocos años Santa

¹⁵ Según Hamnett (1996, 663) los temas que dividían a los liberales mexicanos eran: el grado apropiado de federalismo, el alcance de la soberanía estatal, el uso de elecciones directas o indirectas, el grado de extensión de la participación popular en la vida política, la tolerancia religiosa, la secularización de la política, los alcances de la Iglesia católica en la sociedad y la estructura y alcances del cuerpo legislativo.

Anna había conseguido ganarse la profunda enemistad de las principales fuerzas políticas del país.

Los cambios en la estructura de oportunidades políticas no se hicieron esperar y, en cuanto el terreno estuvo preparado para la movilización, fueron aprovechados por la coalición liberal que ya desde 1854 había promulgado el Plan de Ayutla. El plan original y su reforma en Acapulco eran simplemente una estrategia política –militar que se limitaba a la deposición de Santa Anna y a la convocación de un congreso constituyente para la creación de una nueva constitución que legitimara la rebelión (Roeder, 1972, 174-182). En este sentido, cualquiera que hubiese estado inconforme con el status quo habría apoyado al movimiento para después tomar ventaja por su cuenta, tal como ocurrió.

Los transformaciones radicales en el sistema comenzaron una vez que el triunfo del movimiento fue evidente (Santa Anna abandonó el país en agosto), el 25 de noviembre de 1855 la Ley Juárez fue promulgada por decreto presidencial y con ella llegaron los problemas internos y las disputas por el poder. En el sur el cacique Tomás Mejía se pronunciaba contra los *Puros*; en la ciudad de México el ejército regular desconoció el plan y nombró presidente al General Carrera; mientras que en San Luis Potosí, la facción conservadora dirigida por Haro y Tamariz se pronunciaba por el respeto a la propiedad y derechos del clero, del ejército y de todas las clases que componían a la sociedad mexicana. El General Comonfort intervino como conciliador entre las partes y más tarde los pronunciamientos fueron disueltos en el entendido de que todas las facciones participarían en la futura obra constituyente (Tena, 1997, 487-88). Así, los conservadores y la elite militar habían cedido ante el compromiso de que sus intereses estarían representados en el próximo congreso constituyente.

Para cumplir con el artículo 5° del Plan, Álvarez expidió la convocatoria para las

elecciones del nuevo congreso constituyente que originalmente debía reunirse en Dolores Hidalgo, aunque después Comonfort, en su carácter de presidente sustituto, decretara que se reuniría en la capital. El sistema electoral de la convocatoria fue el mismo que se utilizó en 1843.¹⁶ El sistema censatario tenía la particular característica de ser bastante excluyente; con una regla de representación proporcional y tres filtros a la elección popular, se pretendía formar mayorías forzadas y uniformes y dejar sin representación a las minorías de cada entidad. De acuerdo con Rabasa, el sistema ni siquiera funcionó como se esperaba, ya que en la realidad, los gobernadores habían designado a los asambleístas conforme a sus compromisos con la revolución y sus intereses partidistas.¹⁷

Sea cierto o no lo que Rabasa afirmó, el hecho es que los conservadores quedaron excluidos del proceso constituyente a pesar de los compromisos acordados por Comonfort.¹⁸ Al final se eligieron 155 diputados, de los cuales, sólo 94 firmaron la constitución el 5 febrero de 1857. Es probable que la sesión en que se votó el artículo 15 constitucional (libertad de cultos) haya sido la más concurrida, y a ésta solamente asistieron 111 diputados, probablemente el número máximo de diputados presentes en una votación.

La oposición liberal que accedió al poder después del triunfo de la Revolución de Ayutla fue una nueva generación de políticos jóvenes y profesionales, la mayoría de ellos

¹⁶ Los ciudadanos elegían en asambleas primarias a los electores primarios y éstos, en las cabeceras de los partidos, a los electores secundarios, quienes conformarían un colegio electoral en cada estado. Los colegios eran los encargados de nombrar a sus representantes en la Asamblea Constituyente. “Manifiesto y Convocatoria del poder ejecutivo provisional de la República Mexicana, 10 de diciembre de 1841” (Gobierno de la República, 1852, 161-184).

¹⁷ La evidencia que ofrece el autor es la incongruencia en las diputaciones escogidas. Refiere a varios ejemplos en los que un mismo estado incluyó en su lista, tanto a miembros del partido puro, como a reconocidos miembros del partido moderado (Rabasa, 1990, 32-33).

¹⁸ A pesar de que los gobernadores fueron designados por Comonfort, según lo estipulado en el artículo 114 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 23 de mayo de 1856, el presidente no ejerció ningún control sobre las elecciones de los constituyentes. Ver Tena (1997, 514, 517-525).

provenían de los estados periféricos y en su juventud habían recibido una educación secular (en leyes o militar). Algunos, como Benito Juárez y Melchor Ocampo, habían hecho exitosas carreras políticas antes del exilio durante la dictadura de Santa Anna y cuando la revolución estalló, vieron la oportunidad perfecta para penetrar en la esfera política y acceder a los puestos más importantes. Prueba de ello es la composición de los gabinetes de Álvarez y Comonfort que incluían a los liberales más sobresalientes como Juárez, S. Lerdo de Tejada, Ocampo, Prieto y Payno entre otros.¹⁹

La nueva generación de liberales, opuesta de alguna forma a la que gobernó el país en las primeras décadas independientes, prometía la extensión del poder a más grupos de la sociedad; prácticamente, representaba los intereses de la nueva burocracia, de la clase profesional en ascenso que se abría paso en un país donde muy pocos sabían leer y escribir (Sinkin, 1973, 3). En la constitución, la nueva elite política encontró el instrumento ideal para regenerar el sistema político y dirigir a la nación con los mecanismos adecuados para lograr la armonía.²⁰

Aunque la elite liberal tenía en sus manos el control del gobierno para poder llevar a cabo su proyecto democrático, lo había logrado por medio de una guerra civil de la cual el partido en el gobierno había quedado muy debilitado, pero no aniquilado. El partido conservador y sus aliados quedaron eliminados del juego político durante la creación constitucional pero la causa conservadora no estaba vencida y, aunque por el momento no tenían otra opción más que aceptar la derrota militar e institucional, más tarde reclamarían

¹⁹ Véase Sinkin (1979, 51-3 y 56-7). Este es el estudio estadístico y sociológico más completo que existe sobre la composición social del congreso y acerca del comportamiento en las votaciones. De los 154-55 diputados totales el autor sólo encuentra información sobre 77, (la mayoría eran juristas y militares) aunque hay que recordar que probablemente el número máximo de diputados presentes fue 110.

²⁰ El proyecto liberal afectaba directamente los intereses del clero, del ejército y de las clases privilegiadas por el antiguo régimen, porque la reforma liberal exigía la desaparición de los fueros y privilegios que impedían la consolidación del sistema democrático como forma de gobierno.

su lugar en la política nacional. A lo largo de todo el año que duró la convención no dejaron de sentirse las asonadas militares, las conspiraciones e intrigas de los grupos reaccionarios y las revueltas encabezadas por líderes locales en contra de la reforma liberal. Como asevera Arteaga (1977, 58), “los conservadores si sabían lo que querían pero ya no tenían fuerzas para pelear ni intenciones para hacerlo de forma verbal”, pues en esos momentos sólo se encontraban a la defensiva.

II. 3) El Constituyente del 56.

La historiografía tradicional siempre ha señalado que el Congreso Constituyente del 56 estuvo dividido de acuerdo con la identificación partidista o ideológica de los actores, entre moderados y radicales, y que estos últimos fueron minoría.²¹ Se menciona que, como correligionarios ideológicos, los legisladores compartían el propósito y el compromiso de organizar la república en su forma democrática, popular y federativa, y que pretendían llevar a cabo la reforma social permanente.²²

A pesar del consenso generalizado en cuanto a los objetivos centrales, se reconoce que dentro del congreso existió una clara oposición de intereses que se vislumbra en los temas que dividieron a los constituyentes. Entre estos temas, los más debatidos fueron el rol del presidente, la composición y las facultades de la rama legislativa, la posición de la iglesia y la abolición de la pena de muerte (Sinkin, 1979,59).

Para entender el resultado de la votación sobre el senado, que fue particularmente reñida e interesante (desapareció por escasos seis votos en su contra), es preciso saber como

²¹ Los análisis convencionales sobre el constituyente del 56 (Roeder, 1972, 211) retoman el argumento de Rabasa y Cosío acerca de que los liberales radicales constituyeron la minoría dentro del congreso. Esta conclusión merece ser cuestionada porque si realmente el partido moderado hubiese tenido una clara mayoría dentro del congreso -como afirman los estudios- no se explicarían el rechazo del presidente Comonfort a la nueva constitución y la predominancia de las ideas radicales en ésta.

²² Véase el Plan de Ayutla en Tena (1997, 494-98).

votaban los actores y determinar las dimensiones de conflicto, pues más allá de la autodenominación que los constituyentes se atribuían, se necesita identificar si existieron patrones de votación en las distintas áreas de conflicto que surgieron en el congreso, con el fin de verificar si realmente estuvo dividido en facciones políticas específicas y si las coaliciones ocurrieron en torno a criterios ideológicos concretos.

El análisis de factores empleado por Richard Sinkin²³ comprueba la existencia de 5 dimensiones de conflicto dentro de la asamblea:²⁴

1. Legalidad y Orden (12)
2. Poder del Congreso (5)
3. Centralista vs. Federalista (3)
4. Presidente vs. Congreso (4)
5. Pena de muerte (4)

Para Sinkin, el que la dimensión dominante fuera la relacionada con la legalidad y el orden, es un reflejo del temor que sentían los constituyentes de que se continuara violando la ley y perturbando el orden. El autor argumenta que el establecimiento de una legislatura unicameral, regularmente elegida y suprema en autoridad, fue la solución óptima que los constituyentes concibieron para el problema de la anarquía.

Sin embargo, Sinkin señala que, aunque el Factor “Legalidad y Orden” demostró ser la dimensión dominante, ésta no produjo la división esperada moderado-radical, y afirma que dentro de la asamblea no prevalecieron grupos fácilmente identificables porque

²³ El análisis de factores es un procedimiento estadístico que mide las relaciones entre todas las variables. Se utilizó para medir el grado de asociación entre pares y grupos de variables para identificar relaciones comunes entre un grupo de votaciones con gran carga de oposición (high-loadings) en una dimensión en particular. Un factor o dimensión es un grupo de variables que están estrechamente relacionadas entre sí y tienen una gran importancia en explicar la variabilidad en los patrones de votación. De las más de 200 votaciones, sólo 161 fueron estadísticamente significativas en términos de oposición en votación (no se incluyen las unánimes) y de éstas 70 fueron seleccionadas aleatoriamente para encontrar las 28 votaciones con “high loadings” que componen los 5 factores que encuentra el análisis (Sinkin, 1973, 4 –9).

²⁴ Los números entre paréntesis son las votaciones con high-loadings que componen cada dimensión (28 en total). Véase el anexo 1 que sólo incluye las votaciones de las dimensiones 1 –4.

el conflicto ocurrió entre coaliciones constantemente cambiantes que parecieron estar orientadas al tema en discusión (Sinkin, 1973, 13).

El análisis de las tendencias de los 70 individuos que votaron más de 50 veces en el Factor 1 produjo resultados inesperados que comprueban que las votaciones en esa dimensión (también en las otras 4) no estuvieron orientadas de acuerdo con la ideología de los actores como afirman los estudios históricos. Por ejemplo, un moderado como Marcelino Castañeda aparece con una tendencia radical, al igual que Ignacio Ramírez, un demócrata a ultranza. Ponciano Arriaga aparece como moderado, y Zarco y Mata con la tendencia más conservadora, cuando los tres se reconocían a sí mismos como radicales.²⁵

Además, el análisis del comportamiento en algunas votaciones trascendentes de los principales líderes intelectuales como Arriaga, Mata, Isidoro Olvera, Guillermo Prieto, y Zarco, parece indicar que algunas veces votaron como individuos, es decir, de manera imparcial o independiente. El caso extremo de autonomía lo ilustra Olvera, quien a pesar de formar parte de la Comisión de Constitución, expuso un voto particular en contra del proyecto creado por Arriaga el mismo día en que se le dio primera lectura. En algunas ocasiones, cuando las mayorías fueron sumamente apretadas, sólo bastó que uno de ellos se alineara a otro bloque para que el resultado se alterara completamente, como en las sesiones del 25 de febrero y 24 de julio, en que se decidió en contra de discutir o dar lugar a votar a proyectos que pretendían restablecer la Constitución de 1824.²⁶

²⁵ El lado positivo en la gráfica que emplea Sinkin corresponde con la tendencia radical; el centro con el carácter neutral y conciliador de los moderados, y el negativo, con la tendencia más conservadora (Sinkin, 1973, 119).

²⁶ Si Olvera hubiese votado como Arriaga (a favor de discutir el proyecto) la disposición de someter a discusión el proyecto de Castañeda no se hubiese reprobado. De la misma forma, si alguno hubiese decidido votar a favor de dar lugar a votar el proyecto de Santos Degollado, quizá en la votación consecuente se hubiese aprobado este proyecto, y por consiguiente, lo hecho hasta entonces por la comisión de constitución se hubiese desechado. Ver *Actas* (1957, 23-24 y 291).

Los hallazgos de Sinkin no sólo demuestran que no existió una mayoría natural favorable al partido de Comonfort (afín a los intereses o ideología de la fracción moderada del partido liberal), como señalan los estudios convencionales. La existencia de varias mayorías y la dificultad para distinguir los patrones de votación son el reflejo de una configuración muy plural del congreso constituyente, que refuerza la idea de que su carácter era más bien individualista.

De hecho, este órgano fue muy autónomo en sus decisiones y recursos. La administración de Comonfort no consiguió tener una gran proyección sobre la asamblea en general, ni sobre el proceso constituyente. Por el contrario, uno de los imperativos del Plan de Ayutla (artículo 5^{to}) que más explotaron los constituyentes fue el que facultaba al Congreso Extraordinario para revisar todos los actos del gobierno provisional y los de la administración anterior (santanista). La autonomía del órgano frente al gobierno llegó a tal grado, que una fuerte mayoría aprobó una proposición que le negaba al ejecutivo nacional hacer observaciones u objeciones a los decretos y resoluciones del Soberano Congreso.²⁷

Asimismo, si realmente hubiera existido dentro del congreso una facción estrictamente moderada (como afirman Rabasa, Cosío y otros), no se hubieran aprobado con un gran margen de diferencia reformas como la Ley Lerdo y la Ley Juárez, o disposiciones que debilitaran tanto al jefe del ejecutivo (Comonfort era un líder de los moderados) como en realidad sucedió.

Por ejemplo, los artículos 66 y 67 del proyecto reclamaban un cuarto debate y el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes para poder aprobar una ley que el ejecutivo hubiera devuelto con observaciones. Después de un debate en el que se decidió que la comisión en su afán de sustituir al senado había impuesto muchos trámites

²⁷ Ver *Actas* (1957, 242).

innecesarios al proceso legislativo, el artículo fue reformado de manera que, para frenar el veto, se requiriera solamente la aprobación de la mayoría absoluta de los presentes.²⁸

Como explica Jillson (1988, 197), “la clave para entender las coaliciones que se forman en cualquier conflicto político es descubrir las jerarquías de intereses, entre dominantes y subordinados,” y los patrones de votación se esclarecen a pesar de la gran dinámica en las alianzas.

Los resultados de una serie de votaciones indican que durante el curso de la convención hubieron por lo menos tres realineamientos de coalición que confirman la hipótesis de que entre los delegados prevaleció una fuerte preocupación por el orden y la legalidad, y a pesar de que instituyeron amplias libertades individuales, no auspiciaron una gran participación del pueblo en la política nacional.²⁹ También se puede observar que se mostraron conformes con otorgar menos autonomía a los estados y que una mayoría favoreció el fortalecimiento de la legislatura nacional en perjuicio del poder ejecutivo y de la representación de los intereses regionales en el legislativo federal.³⁰

Al descubrir la jerarquía de intereses fue posible identificar dos importantes bloques de votación, más o menos homogéneos, que en un principio se alinearon en un nivel alto de diseño y discusión cuando se trataron temas referentes al diseño general de la república.³¹

²⁸ Si el quórum para abrir sesión era del 50% más uno de los diputados totales, bastaba que poco más de un cuarto del congreso votara a favor del proyecto de ley para nulificar el veto. Sobre el debate véase Zarco (1987, 604-19). El 24 de noviembre se votó el artículo reformado (Art. 70) y se aprobó por 49 vs. 31 votos (*Actas*, 1957, 427 y 506-7).

²⁹ Los delegados establecieron el federalismo y los principios estructurales del Estado liberal del siglo XIX: los derechos naturales e inalienables del hombre, (la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión), el dogma de la soberanía nacional, la doctrina de la división de poderes y el principio de legalidad. Sin embargo, una coalición mayoritaria se formó cuando se votaban artículos que podían poner en peligro la estabilidad y el orden en el país, como la libertad de cultos y el juicio por jurados, y cuando se optó por elecciones indirectas para los cargos de elección popular.

³⁰ Véase el anexo 2.

³¹ El 25 de febrero se sometió a votación si se le daba segunda lectura al proyecto del diputado Castañeda y el 4 de septiembre se decidió definitivamente que no se retomaría la Constitución de 1824. Véase el anexo 3 que contiene los artículos importantes de los tres proyectos propuestos.

Después, cuando las cuestiones distributivas aparecieron en el debate, el conflicto se intensificó y la influencia de los intereses estratégicos fue decisiva en la formación de las coaliciones y en la elección institucional de los actores.

La clave para distinguir los bloques está en examinar una serie de sesiones en las que se votaron proyectos que proponían retomar la Constitución de 1824.³² Cuando se votaron artículos relativos al balance de fuerzas entre ramas del gobierno, aquellos que votaron a favor del establecimiento y la acción de un poder legislativo cohesivo y vigoroso y un ejecutivo débil subordinado a su control, fueron mayoría.³³

Es probable que los actores del bloque opositor -siguiendo la hipótesis de Sinkin- creyeran que la solución al dilema de la anarquía (que tanto preocupaba al conjunto de la asamblea) residía en el equilibrio constitucional y en el poder compartido entre el ejecutivo y el legislativo. Sin embargo, es más lógico pensar que esta coalición favorecía una estructura constitucional con mecanismos contramayoritarios -como el bicameralismo y el veto ejecutivo- que garantizara la representación de intereses minoritarios en el gobierno, no sólo porque se creyera que una constitución mixta era superior a una democracia pura, sino porque, de algún modo, representaba los intereses de las clases y corporaciones que se verían más afectadas por la reforma liberal.

Quizá también esta coalición fue previsora del período de anarquía que seguiría a la consumación de la carta magna y, por lo mismo, se inclinaba más por un cambio lento y parcial del status quo que no pusiera en riesgo la relativa estabilidad que se había logrado gracias al apoyo de las fuerzas armadas y los caudillos locales. Además, la guerra civil se

³² Ver Roeder (1972, 212).

³³ En la sesión del 2 de septiembre, a decir de Zarco (1979, 562) “los tres que combatieron la restauración de la Carta de 1824 fueron fieles intérpretes del partido progresista y de la verdadera opinión del país [...] Arriaga, no sólo combatió con brío el status quo, sino que [...] los acribilló con sus acusaciones.”

entreveía porque los grupos reaccionarios, dirigidos por la Iglesia y el partido conservador, aún mantenían la suficiente fuerza para revertir los cambios en el sistema político de manera violenta.

Aparte de los dos bloques inducidos mediante las votaciones, la ausencia de una coalición mayoritaria natural en todos los temas de conflicto y la tendencia común entre los delegados a realinearse continuamente, comprueban el alto grado de pluralismo en la integración del congreso, donde la mayoría de los diputados no se encontraban atados a ciertos intereses grupales por lo que generalmente podían votar como individuos.

CAPITULO III

EL TRIUNFO DE LAS MAYORÍAS

III.1 ¿Liberales o demócratas?

En medio de una atmósfera de violencia el congreso se reunió en febrero de 1856 y para regular su trabajo se adaptó el Reglamento Interino del Congreso Constituyente de 1824.¹ Una vez establecido, reconocidos Puros ganaron la primera presidencia, las secretarías y dominaron en cada comisión de importancia. El 21 de febrero se eligió por cédula y escrutinio secreto a la Comisión de Constitución, un grupo pequeño presidido por Ponciano Arriaga que estaría encargado de la redacción del proyecto oficial de constitución.²

A pesar de que el mandato de Ayutla era claro en cuanto a la creación de una nueva constitución, desde que iniciaron los debates no faltaron quienes quisieron acelerar las negociaciones y propusieron que la Constitución de 1824 se usara como base sobre la cual se añadieran las reformas correspondientes a los cambios básicos que exigía el programa liberal.³ Este primer intento de colocar en la agenda el restablecimiento de la Constitución de 1824, de alguna manera fue una señal de alerta para la Comisión de Constitución que desde entonces vislumbró el ambiente de incertidumbre que prevalecía dentro del congreso y las intenciones de algunos diputados de desdeñar el mandato de Ayutla. En efecto, se

¹ “Reglamento interino del congreso de 1824. Decreto del 23 de diciembre de 1824”, en Dublán y Lozano (1876, 749-762).

² Ponciano Arriaga fue elegido presidente del congreso por unanimidad. Resultaron elegidos para la comisión de constitución el mismo Arriaga, Yáñez, Olvera, Romero Díaz, Cardoso, Guzmán y Escudero y Echánove y como suplentes Mata y Cortés Esparza. Seguramente porque había una mayoría de “moderados”, al siguiente día se propuso que se agregaran otros dos miembros y quedaron Ocampo y Castillo Velasco, ambos radicales reconocidos. Ver *Actas* (1957, 19-20).

³ En la sesión del 20 de febrero se dio primera lectura al proyecto del diputado Marcelino Castañeda (*Actas*, 1957, 15-16).

querían cambios, pero no todos estaban dispuestos a asumir los costos de una reestructuración radical del sistema.

Pese a esta situación, mediante el dominio de las posiciones de liderazgo los actores que apoyaban un cambio rápido y total del status quo tenían asegurados el control de la agenda política, que aprovecharon desde el primer momento para proponer al Pleno un proyecto democrático que rompía con la antigua distribución de poder.

El 16 de junio de 1856 la comisión presentó por primera vez su plan de constitución acompañado de un dictamen en el que se justificaba el proyecto en general. El mismo día, el diputado Isidoro Olvera presentó un Voto particular contra el dictamen, específicamente, contra el artículo 53 que instituía el sistema unicameral.⁴ La decisión del comité no sólo causó polémica a nivel general, sino que fue uno de los pocos temas que dividió a los Puros y enfrentó a los líderes intelectuales del partido, puesto que Olvera no fue el único radical que se declaró a favor del bicameralismo, otros de sus grandes defensores fueron Francisco Zarco y Guillermo Prieto.

En relación a la segunda cámara el dictamen de la comisión era explícito. El senado, en la teoría, podía representar todas las bondades de la prudencia y la reflexión de un cuerpo ilustrado, ser capaz de frenar el ímpetu y la insensatez de las asambleas, u ofrecer una justa representación a los intereses regionales; pero en la práctica, esta institución privilegiada simplemente había sido según Arriaga⁵

la oposición ciega y sistemática, la rémora incontrastable a todo progreso y a toda reforma [...] Lejos de hacer escuchar la voz pacífica de todas las opiniones, era el inexpugnable baluarte de la conspiración.

⁴ Véase en Del Arenal (1987, 54-56) el voto particular de Olvera y la estructura del senado territorial que proponía para la nueva constitución.

⁵ Argumento de Ponciano Arriaga, et al, en el “Proyecto de Constitución. Dictamen de la Comisión”, ver Tena (1997, 544).

El debate sobre la permanencia o eliminación del senado se llevó a cabo a lo largo de varias sesiones, e incluso continuó después del 10 de septiembre de 1856, día en que se realizó la votación del artículo 53 bajo la presidencia del diputado Arizcorreta. Para esta fecha, los proyectos que pretendían restablecer la Constitución de 1824 ya eran letra muerta. El último intento de introducir en la agenda la discusión sobre el proyecto de Arizcorreta fue el 4 de septiembre.⁶

Los actores que participaron en los debates fueron siempre los mismos y constituyeron un grupo muy reducido. Los argumentos en defensa de la institución provenían de Zarco, Olvera, Prieto, y Castañeda, y los ataques de los diputados Arriaga, León Guzmán, Moreno, Cedejas, Ignacio Ramírez, García Granados y Miguel Castellanos Sánchez. Por parte de los defensores se hizo referencia una y otra vez a la necesidad de tener una institución que pudiera consolidar el triunfo de la república federal, de un órgano que representara fielmente los intereses de los estados en el gobierno nacional, y que realmente fuera, a decir de Zarco (1987, 485), “un verdadero vínculo de unión y de igualdad, y el equilibrio de todas las partes integrantes de la Federación”.

En cambio, el argumento imparcial en contra de la institución aludía siempre a la esencia antidemocrática y aristocrática del senado. Todos, sin excepción, reconocían que el congreso estaba llamado a hacer una constitución democrática y popular y que la división del poder legislativo era prácticamente contraria al principio democrático, la voluntad de la mayoría. El mismo Zarco (1987) respondió los ataques señalando que

la razón [...] sobre que las minorías deben sucumbir a las minorías, es sin duda aceptable por todos los demócratas, pero aquí sucede todo lo contrario, es decir, la mayoría, no de población sino de Estados, [...] sucumbe a la minoría.[483]

⁶ Las sesiones previas al 10 de septiembre en las que se discutieron brevemente las implicaciones del bicameralismo fueron el 7 y 8 de julio. Las sesiones posteriores en las que aun se insistía en que el artículo debía ser reformado fueron el 2 de octubre y 24 de noviembre.

Sin embargo, el argumento predilecto por los impugnadores afirmaba que la permanencia de la cámara alta no sólo preservaría el componente aristocrático de la sociedad, sino que retrasaría las reformas necesarias y frustraría la fe democrática y el proceso de cambio social. Para Guzmán, Ramírez y Arriaga era urgente crear instituciones políticas capaces de dar efecto a la reforma social permanente. Se requería de una legislación rápida debido a la situación revolucionaria y el Senado era concebido como un gran obstáculo a estos fines.

Otros diputados, como Ramírez y Gamboa, para quien el senado sólo había sido “una madriguera de bandidos de donde salieron todos los males de la república”, fueron aún más explícitos en sus razones para combatir a la cámara alta que el mismo dictamen de la comisión. Así, el mismo día de la votación, Ramírez presentó un discurso en el que dejó ver las intenciones de los proponentes del unicameralismo:

Se teme la precipitación, se teme la ignorancia, y se da por sentado que al Senado vendrán los sabios y a la Cámara de Diputados los ignorantes. Pero se olvida que al Senado pueden venir los intrigantes, las nulidades encargadas por las clases privilegiadas para oponerse a toda reforma[...] Pueblos como el nuestro, necesitan una marcha expedita, y reciben gravísimos males de toda institución conservadora. La prueba es que ahora son contadas las reformas que han podido conquistarse.⁷

El artículo de la comisión se votó el 10 de septiembre y se aprobó por una escasa mayoría de 44 votos contra 38. Los diputados que votaron en contra del artículo, salvo algunas excepciones, son los mismos que votaron a favor de la Constitución de 1824 en las sesiones correspondientes. Sobre este grupo, el 24 de noviembre el diputado Moreno hizo un señalamiento: “los que quieren el Senado quieren las moratorias consiguientes a la expedición de las leyes y sólo por [eso] atacan el artículo de la comisión.”⁸

Cuando se debatió sobre la función, importancia y naturaleza del senado, en la asamblea se enfrentaron dos maneras distintas de ver el equilibrio de poder en la

⁷ En Zarco, (1987, 492-3).

⁸ Declaración también en Zarco (1987, 625). Véase el anexo 4.

constitución: la versión liberal que lo entendía como el equilibrio entre ramas del gobierno con poder y funciones compartidas, y la versión demócrata que, por el contrario, se inclinó por el desequilibrio a favor de la rama legislativa. Estas dos percepciones se relacionan con dos doctrinas y modelos del principio de división del poder que establece la teoría republicana, la división pura de poder junto con la supremacía legislativa del modelo radical francés, y la doctrina de frenos y balances del modelo americano, que basa la separación en el equilibrio de poder.

Las discusiones en torno al senado dejan ver la influencia de las ideas democráticas en los constituyentes. El concepto de república democrática que compartían sus impugnadores era el gobierno de la mayoría en el que las minorías no deben tener poder de veto, y en donde el parlamento es el principal responsable del gobierno y el único representante legítimo del pueblo en el que reside la soberanía. Por lo tanto, su concepción de democracia estaba más relacionada con un parlamentarismo que con un sistema presidencial. A este respecto, el diputado García Granados en una de sus intervenciones dejó claro que el bicameralismo sólo complicaría la formación del gabinete parlamentario que intentaban erigir (Zarco, 1987, 480 y 482).

A partir del trabajo de Frank Knapp (1953) suele afirmarse que los diputados interpretaron la constitución en un sentido parlamentario (al dejar en manos del futuro congreso la creación de los procedimientos para la rotación del gabinete. Pero en su mismo análisis, Knapp (1953, 67) confirma la idea de que los constituyentes siempre tuvieron en mente un esquema presidencial (al permitirle al presidente nombrar y remover libremente a su gabinete), a pesar de que su interpretación de democracia se relacionara más con un régimen parlamentario. Este intento de combinar en el mismo diseño híbrido una supremacía parlamentaria y un ejecutivo que, aunque débil, seguía siendo independiente de

la asamblea legislativa, se puede entender como el origen institucional del conflicto entre poderes que comenzaría con el golpe de estado de Comonfort y el Plan de Tacubaya en diciembre de 1857.

En realidad el senado no fue eliminado del diseño constitucional por una cuestión ideológica, aunque se justificara su abolición con una retórica imparcial alusiva a la teoría democrática o a la experiencia histórica. Por el contrario, la supresión del senado puede considerarse una maniobra estratégica inscrita dentro de una estrategia más general orientada a distribuir poder a favor de la rama legislativa.

Los principios del Estado Liberal decimonónico, el federalismo y el presidencialismo, sólo fueron los parámetros restrictivos dentro de los cuales los grupos representados en la asamblea compitieron por el control del gobierno y las ventajas distributivas de las nuevas instituciones.⁹ Esa interacción entre principios e intereses simplemente demuestra que el debate ocurrió entre dos niveles de construcción constitucional que hicieron posible determinar la relativa importancia que tuvieron los principios filosóficos y los específicos intereses políticos y económicos dentro del congreso.¹⁰

III. 2) La elección del unicameralismo

El que el Soberano Congreso Constituyente de 1856 favoreciera la creación de mecanismos institucionales que debilitaran al poder ejecutivo, no fue sólo porque el recuerdo de la dictadura santanista les quitara el sueño, sino porque la configuración plural

⁹ De los constituyentes que en 1856 votaron contra el senado, dos fueron senadores en 1875, Benito Gómez Farías y Manuel Goytia. El diputado Castellanos Sánchez también fue senador, pero éste no votó en 1856 por ser suplente, aunque en varias sesiones había impugnado a la institución.

¹⁰ Ver Jillson (1988, 18).

del cuerpo, la ausencia de fuertes intereses locales, y la mínima o nula influencia que tuvieron Comonfort y su gabinete en el proceso de creación constitucional, establecieron las condiciones idóneas para que la asamblea fortaleciera al poder legislativo a expensas de las otras ramas.

En la votación que definió el destino del senado, la ideología y los intereses de partido no fueron determinantes para seleccionar el unicameralismo. Por el contrario, se puede argumentar que la exigua influencia de intereses grupales en el proceso, sobretodo de los intereses regionales, propició que la mayoría de los delegados votaran independientemente según su interés institucional en la cámara única.¹¹

Precisamente, es en este tipo de votaciones –en que se deciden los componentes de la maquinaria gubernamental- cuando opera el interés institucional (derivado del interés personal). Como explica Elster (1995b, 380-82), un órgano que posee un alto grado de autonomía cuando participa en el proceso constituyente, generalmente tiende a crear un importante rol para si mismo en la constitución y a reproducir su estructura. Por lo tanto, es un resultado coherente que un constituyente unicameral diseñe una legislatura con la misma estructura, a que opte por el bicameralismo, en particular, cuando es más probable que el interés personal se sobreponga a los intereses del partido o a los de la sociedad.

Los constituyentes al haber sido muy independientes en sus decisiones, y al compartir una expectativa optimista de reelección para el futuro congreso diseñaron un poder legislativo con las mismas características del cuerpo constituyente al que pertenecían,

¹¹ Por supuesto, la regla de mayoría absoluta que establecía el reglamento para las votaciones nominales tuvo mucho que ver en el resultado final, que hubiese sido distinto si el procedimiento hubiese requerido la aprobación de una mayoría calificada. Artículos 120,121,122, 130, 131 del Reglamento interino del congreso (1824).

a saber, una estructura unicameral y un amplio grado de autonomía para decidir el rumbo de la política nacional por medio de la generación legislativa.

No hubo ninguna restricción explícita a la reelección de los delegados para representar cargos en cualquier rama del gobierno en el futuro, pues ningún artículo en el reglamento interior o la convocatoria la prohibían. Además no existió ningún procedimiento de ratificación de la constitución que obligara a los constituyentes a tomar en cuenta los intereses locales o los del ejecutivo. En estas condiciones, era de esperar que la mayoría de los diputados reforzaran el poder de la institución más pluralista –la cámara de diputados- por medio de la cual podrían obtener mayores ventajas distributivas.

Por otra parte, en un contexto donde los intereses regionales no tienen suficiente peso en la formación de la constitución nacional, la opción de un senado territorial con regla de representación igualitaria no es una propuesta muy atractiva para una mayoría de actores que prefiere y espera controlar una legislatura unificada y poderosa.

Las votaciones demuestran que fueron pocos los representantes que votaron como delegación estatal, o coherentemente según los intereses particulares de su estado. Esto significa que los intereses locales no fueron trascendentes en las negociaciones, ni influyentes en la decisión de los legisladores. Sólo los diputados de Guanajuato y Jalisco votaron casi siempre uniformemente, quizá porque los primeros respondían al mandato del caudillo y gobernador Doblado, y porque entre los segundos se encontraba Valentín Gómez Farías, único líder veterano del partido radical en el congreso. De cualquier manera, en la constitución ya se había previsto un mecanismo alternativo para representar los intereses estatales: el voto por diputaciones, que beneficiaba sobretudo a los estados chicos.

En cuanto a la influencia de los intereses comunes de los constituyentes como miembros del partido liberal unificado, ésta se aprecia mejor en la creación del sistema

electoral. La Ley Electoral de 1857 estableció un sistema con representación en la población y elecciones concurrentes e indirectas en primer grado para el congreso, el presidente y el jefe de la Suprema Corte.¹² De esta manera, el mecanismo indirecto facilitaba la manipulación de las elecciones por el gobierno y la concurrencia aumentaba las probabilidades de representación para el partido mayoritario.

Cada vez que los argumentos en contra del establecimiento del senado aludían a su carácter aristocrático y antidemocrático, o a su facultad para retrasar la legislación en perjuicio de los intereses públicos (su papel de obstáculo a la reforma social), es posible que los actores tuvieran en mente los efectos del sistema electoral y temieran la formación de una minoría con veto que significaría un freno al poder del congreso, que al parecer, pretendía gobernar indirectamente por medio de la generación de leyes.¹³

Después de las elecciones en septiembre de 1857, el Presidente Comonfort resultó electo al cargo casi por unanimidad, y los congresistas autodenominados radicales, contrario a lo que habían previsto, salieron del nuevo congreso que se compuso casi exclusivamente por miembros de la fracción moderada del partido liberal (Roeder, 1972, 224). De los que habían pertenecido al gabinete de Álvarez el único que permaneció en el nuevo gabinete de Comonfort fue Juárez, quien además de ser electo presidente de la Suprema Corte (quien suplía al presidente si llegaba a faltar), fue nombrado por Comonfort Ministro de gobernación, seguramente para compensar a la fracción radical del partido.¹⁴

A pesar de todas las precauciones tomadas por la oposición liberal para evitar el retorno a la anarquía, la historia confirmó que los liberales habían subestimado los recursos

¹² “Ley Electoral de 1857” en De la Torre (1896, 107-141).

¹³ En palabras de Zarco (1979, 963), el Soberano Congreso “deja abierta un puerta amplísima para que los hombres que nos sigan puedan desarrollar hasta su último término la justa libertad”.

¹⁴ Con este fin se hizo una excepción en la ley (Art. 34 de la ley electoral) y Juárez pudo ocupar los dos cargos.

de movilización y la reacción de los conservadores. Por un lado, no consideraron el deseo del partido conservador de instaurar una monarquía constitucional en México, y por el otro, no previeron la formación de una alianza entre el gobierno federal y los líderes militares conservadores (Haro y Tamariz y Tomás Mejía) que trajo como resultado el auto golpe de Comonfort y la guerra civil de tres años.¹⁵

¹⁵ Véase la declaración de León Guzmán sobre los recursos de los conservadores citada en Arteaga (1977, 57).

CAPÍTULO IV

LA RESTITUCIÓN, UNA CUESTIÓN DE CONVENIENCIA

IV.1) ¿Por qué el sistema de dos cámaras?

El principal objetivo de este capítulo es explicar las causas de la reforma constitucional de 1874 que restituyó el senado en la carta magna de 1857 durante la República Restaurada. Es decir, los factores y condiciones que permitieron el cambio institucional de un sistema unicameral a uno bicameral.

Se intentará demostrar que la creación del senado territorial era un resultado esperable en un proceso constituyente que estuvo controlado por una mayoría legislativa gobiernista cuyos intereses partidistas e institucionales coincidían con los del presidente (en cuanto a la restitución del bicameralismo). Asimismo, la extensión en los poderes y facultades del nuevo senado, respecto a los esquemas anteriores, se puede entender como un tipo de concesión que el presidente tuvo que hacer a la facción con veto en turno para que apoyara la reforma,¹ y al mismo tiempo, como resultado de las expectativas de los diputados de ser senadores en el próximo congreso.

En el ambiente del momento la creación de un senado era vista como una reducción del poder de la legislatura. Especialmente porque se anticipaba que Juárez siempre controlaría por lo menos a un tercio del congreso (Cadenhead, 1975, 115). En una situación así el gobierno se ve obligado a ofrecer suficientes incentivos a los legisladores restantes para que la mayoría requerida apoye al menos la reforma esencial. Como se verá

¹ El actor con poder de veto real es aquel cuya cooperación es necesaria para formar una coalición mínima ganadora. En este caso se requería una mayoría calificada para aprobar en lo general y en lo particular el dictamen de reforma. Bajo la presidencia de Juárez el jugador con veto corresponde a la facción lerdista (que osciló entre un 25 y 29% en el VI congreso) y con Sebastián Lerdo en la presidencia la facción juarista se convierte en el agente con poder de veto (54%). Según Ezequiel Montes en el sexto congreso habían 98 juaristas, 62 lerdistas y 52 porfiristas (Luna, 2002, 49).

posteriormente, en la declaración de la Convocatoria se puede distinguir que el gobierno dejaba la puerta abierta a los congresistas para que ellos decidieran el futuro balance de fuerzas en el legislativo. Los diputados se encontraban en plena libertad para diseñar un senado favorable a sus intereses, de acuerdo con sus expectativas de ser electos al cargo de senador en el futuro.²

También pretende probarse que el ejecutivo, con la intención de disminuir el poder de la cámara única, apostó todo por la restitución del senado una vez que en 1869 se vio truncada la posibilidad de que los legisladores consintieran en reformar sus poderes constitucionales concediéndole el veto suspensivo. Al parecer, el V Congreso había condicionado la aprobación del reestablecimiento de la institución a la negativa del veto.³

Cabe preguntarse ¿por qué desde un principio el gobierno parecía convencido de que el senado podía funcionar realmente como un aliado del poder ejecutivo, en lugar de convertirse en un contrapeso efectivo a su poder y al de la cámara baja?

Esto se explica por dos factores. Por un lado, si la fundación del senado se complementa con el otorgamiento de un veto superable sólo por las dos terceras partes de cada cámara, como pretendía el gobierno de Juárez, esa segunda cámara aumentaría el poder del presidente. Por otro lado, la expectativa de controlar una mayoría en el senado no estaba lejos de la realidad política del momento. Como muchos opositores al régimen hicieron notar, las elecciones eran fácilmente manipulables y el presidente contaba con los

² Si existe una mayoría congresista que tiene un fuerte interés institucional en el senado es muy probable que la misma convenga en crear una institución bastante independiente, con poderes similares a los de la cámara baja y nuevas facultades exclusivas, según la forma de operar del interés institucional. Véase Elster (1995b). Por ende, si la reforma establecía un senado lo suficientemente fuerte para ser un contrapeso a la Cámara de Diputados, lo más lógico para el ejecutivo era intentar construir y mantener una mayoría en ese órgano que fuera siempre favorable a los intereses del gobierno federal.

³ Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales del Congreso de la Unión sobre la Reforma de la Constitución de 1857 para la restauración del senado por Joaquín M., Alcalde, Ezequiel Montes y Rafael Dondé, en Casillas (1985, 34).

instrumentos necesarios para asegurarse una mayoría en el congreso. La compra de votos, los sobornos y el fraude electoral eran moneda de uso corriente en aquella época.⁴

Por otra parte, en este proceso también operó un cierto pacto de control mutuo entre el ejecutivo federal y los intereses regionales prominentes que, paradójicamente, culminó institucionalizando un senado centralizador, más aliado de la federación que de los estados (Marván, 1997, 160). A través del control electoral que el presidente ejercía en algunos estados fue posible establecer un tipo de alianza con los grupos de poder locales, e intercambiar candidatos favorables al gobierno por ciertos beneficios como protección, mayor autonomía política o fiscal para las autoridades estatales, o bien, una carrera política asegurada para los individuos.

De esta alianza entre la mayoría legislativa gobiernista, el ejecutivo federal y los intereses locales, surgió un senado que aparece como una institución que al mismo tiempo que favorece al ejecutivo, beneficia también a los estados y a los líderes locales. Entonces, el senado es el producto de un proceso de negociación accidentado que tuvo como objetivo encontrar un mecanismo institucional que reestableciera el equilibrio entre el ejecutivo y el congreso y solucionara los conflictos entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados.

IV.2) La Convocatoria de 1867 y sus implicaciones políticas: el retorno forzado a la vía institucional.

El final de la intervención y la retirada de las tropas francesas del territorio nacional, en febrero de 1867, marcaron el inicio de una nueva etapa constitucional y

⁴ Muchos de los personajes que habían sido colaboradores de Juárez en un principio, como Guzmán, Ignacio Ramírez y Manuel Zamacona, denunciaron estos actos y se convirtieron en los principales líderes de la oposición al presidente. Véase Roeder (1972, 1000- 1001).

reafirmaron el liderazgo de Benito Juárez, quien entró triunfante en la capital el 17 de julio. El primer paso del presidente fue convocar a elecciones para terminar así con una ocupación irregular del poder. En agosto del año en curso, Juárez emitió la Convocatoria a elecciones y en una circular adjunta decretó que los ciudadanos expresaran si el próximo Congreso de la Unión, sin necesidad de observar los requisitos establecidos en el artículo 127 de la Constitución Federal, debían reformarla o adicionarla en los siguientes puntos:

1. Que el poder legislativo de la federación se depositara en dos cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del poder legislativo.
2. Que el presidente de la república tenga facultad de poner veto suspensivo a las primeras resoluciones del poder legislativo, para que no se puedan reproducir, sino por dos tercios de votos de la cámara o cámaras en las que se deposite el poder legislativo.
3. Que las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo, informes que el segundo tenga que dar al primero, no se verbales sino escritos; fijándose si serán directamente del presidente de la república o de los secretarios del despacho.
4. Que la diputación o fracción del congreso que quede funcionando en sus recesos tenga restricciones para convocar al congreso a sesiones extraordinarias.
5. Que se determine el modo de proveer la sustitución provisional del jefe del ejecutivo en caso de faltar a la vez el presidente de la república y el presidente de la Suprema Corte de Justicia.

De esta manera Juárez y su gabinete reconocían públicamente que la distribución de poder en el status quo era adversa al poder ejecutivo y que los legisladores constituyentes del 56, en un contexto político muy desfavorable para la presidencia en el que se exaltaba la idea de que un solo hombre en el poder era fácilmente corrompible, habían conferido una

desproporcionada ventaja al legislativo al dotarlo de amplias prerrogativas. En palabras de Juárez⁵

según están organizados en la Constitución, el legislativo es todo y el ejecutivo carece de autoridad propia frente del legislativo. Esto puede oponer muy graves dificultades al ejercicio normal de las funciones de ambos poderes.

En el lenguaje político de la Convocatoria se puede apreciar la importancia que el gobierno concedía a la creación de un senado, “en el pensamiento del gobierno, lo sustancial es la existencia de dos cámaras; dejando a la sabiduría del Congreso resolver sobre la forma y combinación de ellas.”⁶ Más tarde, en el documento enviado al IV Congreso, la justificación de las reformas apelaba a la voluntad de los legisladores “para que el Congreso, con sus superiores luces pueda acordar el desarrollo de ellas, si las considera dignas de ser aprobadas.”⁷

Por medio de los 5 puntos propuestos en la Convocatoria, el gobierno de Juárez pretendía redistribuir poder en favor de la rama ejecutiva con la confianza puesta en que las reformas serían apoyadas por la mayoría de los gobernadores, quienes controlaban el proceso electoral local; para su infortunio, el presidente no contaba con que había subestimado la relativa independencia política de estos actores.⁸ La prensa liberal y algunos gobernadores, como Guzmán en Guanajuato y Juan Méndez en Puebla, respondieron agresivamente ante lo que consideraban evidentes muestras de autoritarismo de parte de Juárez (Hamnett, 1996, 670). La Convocatoria y las iniciativas provocaron una

⁵ “Convocatoria para la elección de los supremos poderes” en Tena (1997, 689-90).

⁶ Ver Tena (1997, 691).

⁷ Citado en Del Arenal (1987, 83).

⁸ Sebastián Lerdo, en su carácter de ministro de Relaciones Exteriores y Gobernación envió una copia de la circular a cada gobernador en la que puso especial atención a las relaciones ejecutivo – legislativo. En la misma convocatoria se otorgaba el indulto y el derecho a voto a los oficiales militares o políticos que hubieran prestado sus servicios al enemigo (siempre y cuando lo hubieran prestado después a la causa nacional o lo hubieran hecho por circunstancias extremas) como una estrategia del gobierno para ampliar su base electoral.

ola de protestas en todo el país, pero el procedimiento plebiscitario al margen de la constitución, más que los puntos de reforma en si mismos, fue la causa genérica del descontento en torno a la decisión del presidente que evidenciaba las frágiles relaciones entre el ejecutivo y el legislativo nacionales.

Para sorpresa de Juárez, el plebiscito fue un rotundo fracaso y en cuanto se confirmó su victoria en las elecciones frente a Porfirio Díaz, la primera maniobra del gobierno fue enviar la iniciativa de reformas al IV Congreso Constitucional el 13 de diciembre de 1867. La impresión que había dejado su decisión de intentar pasar por alto la autoridad del congreso y la de los poderes locales (que se interpretó como un flagrante ataque a su soberanía), le valió que fuera un nuevo congreso constitucional, hasta 1869, el que se encargara del asunto relativo a las reformas constitucionales.

Resulta lógico que en un principio Juárez optara por la reforma plebiscitaria. Primero, porque creía que obtendría el apoyo de la mayoría de los gobernadores y, segundo, porque reconocía que era improbable que la mayoría de un congreso unicameral aceptara cambiar su estructura y, en cierto sentido, conviniera en abdicar poder a una segunda cámara. Cuando la primera alternativa (la vía no institucional) quedó descartada la administración juarista no tuvo otra opción más que negociar con el congreso la aprobación de las reformas. En última instancia, Juárez había logrado colocar las iniciativas en la agenda política aunque inevitablemente, mientras continuara al frente del ejecutivo federal, su acción sería interpretada como un intento de perpetuarse en el poder (Hamnett, 1996, 671).

Sin lugar a dudas, el conocimiento de los resultados electorales y del plebiscito confirió a Juárez cierta ventaja sobre sus opositores, pues el presidente confirmó que la distribución de fuerzas dentro del congreso le era favorable (contaba con una clara

mayoría), pero también que no ejercía un auténtico control sobre los jefes políticos locales y que necesitaba el apoyo de la facción lerdistista para pasar sus reformas.

En un contexto en el que la competencia por el control de las instituciones no se lleva a cabo entre modernos partidos políticos (con unidad de propósito y plataformas electorales definidas), sino entre clubes o sociedades políticas elitistas, es más complicado identificar las identidades políticas de los actores legislativos y, por consiguiente, la estructura de las coaliciones parlamentarias. Sin embargo, durante la República Restaurada las alineaciones se dividieron según el apoyo a tres reconocidos líderes, Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz, por lo tanto y en comparación con 1856, los realineamientos de coalición en los tres congresos que discutieron las reformas ocurrieron entre tres facciones más o menos distinguibles entre sí, juaristas, lerdistas y porfiristas. El primer grupo lo componía una mayoría natural que oscilaba entre el 46 y 54 % de los diputados y el último reunía a los seguidores de Díaz, quienes conformaron la oposición al régimen. De los tres grupos, el lerdistista solía aliarse con los otros dos según sus intereses, pero casi siempre se unieron al bando juarista y constituyeron la coalición que prácticamente controló el congreso de 1867 a 1876 (Luna, 2002, 47-48).

De cualquier manera, dadas las condiciones del sistema político, el interés partidista de los individuos no era suficiente garantía para la estabilidad del gobierno. Aunque Juárez era líder indiscutible de su facción, los diputados tenían bases electorales propias que los dotaban de cierta autonomía frente a los intereses del jefe de partido.⁹

A la muerte de Juárez en julio de 1872, la dinámica política no había cambiado y Lerdo tuvo que continuar la negociación para restablecer al senado y enfrentarse a las mismas dificultades que su antecesor. Confirmado su triunfo frente a Porfirio Díaz en las

⁹ Sobre un análisis detallado del sistema político bajo Juárez, véase el estudio de Laurens Perry (1996).

elecciones de 1872, el presidente se enfrentaba a la posibilidad de que se constituyera un congreso con mayoría opositora que ocasionara conflictos irreconciliables entre poderes y, en el peor de los casos, condujera a la parálisis gubernamental.

El levantamiento de Porfirio Díaz con el Plan de la Noria en 1871 sentaba un precedente de la discordia que crecía alrededor de los poderes federales. Ante tal panorámica de la situación, el imperativo de la nueva administración era mantener la adhesión de los diputados juaristas y asegurar la estabilidad de su coalición gobiernista. Con intenciones de controlar a la oposición, el gobierno otorgó una amnistía general que el mismo Díaz tuvo que aceptar ante el fracaso de su rebelión en el norte (Luna, 2002, 50; Roeder, 1972, 1068). En estas circunstancias era imprescindible para Lerdo concretar la reforma, pues cada día, se hacía más evidente el descontento por los resultados electorales y se gestaban nuevas dudas respecto al futuro balance de fuerzas.

Para complicar más el escenario político, la situación en algunos estados era cercana a la anarquía. Desde 1861, y aun después de la restauración de la República en 1867, ocurrieron a menudo enfrentamientos entre poderes locales en los que el gobernador desconocía a la legislatura o ésta al gobernador.¹⁰ Estas disputas solían resolverse por medio de dos distintos procedimientos que, sin embargo, no parecían ser las soluciones idóneas para los actores inmersos en el conflicto interinstitucional.

El primero era la aplicación del artículo 116 constitucional relativo a la regulación de la intervención federal. Ya en 1870 Juárez había intentado pasar un proyecto que reglamentaría dicho artículo, pero “La Liga”, coalición entre porfiristas y lerdistas,

¹⁰ Algunos de los conflictos más destacados fueron la Guerra de Castas en Sonora en 1861, una sublevación en Tamaulipas en 1869 por irregularidad de elecciones, y en Sinaloa (1869) y Yucatán (1872) por intentar cambiar ilegalmente a las autoridades estatales. Sobre las implicaciones del conflicto interinstitucional en los estados y el uso recurrente de poderes de emergencia por el presidente, véase Aguilar (2000, 121-26).

bloqueó la iniciativa en 1871. El segundo corresponde a la intermediación de la Suprema Corte en los conflictos de legitimidad de origen mediante el juicio de amparo (González, 1987,41-44 y Marván, 1997, 162-164).

La discusión en torno a estos dos mecanismos de solución planteaba un fuerte cuestionamiento de la autoridad central y demandaba una respuesta efectiva a los conflictos locales por parte del gobierno nacional. Al primer congreso que trató las reformas (1869-1871) llegaron las iniciativas de tres legislaturas, la de Yucatán, Estado de México y Aguascalientes apoyando la reforma al artículo 51 de la Constitución y la creación de una cámara federal.¹¹ Para 1872, eran 14 las legislaturas que solicitaban el establecimiento de una cámara federal (Del Arenal, 1987, 89) en vista de que sus intereses aparentaban no ser atendidos en el congreso nacional.

El tema de la restitución del senado fue discutido por tres congresos diferentes, aunque sólo dos mantuvieron el interés puesto en la aprobación final de esa reforma. El V Congreso colocó el tema en la agenda en 1869 y su comisión redactó el proyecto de reforma que al final, después de algunos cambios, fue aprobado -en todos sus artículos por unanimidad o mayoría calificada- por el VII Congreso en 1874.

Por su parte, el VI Congreso (1871-1873) fue el que más obstáculos puso a las negociaciones, lo que ilustra la tensión entre el gobierno y las fuerzas políticas emergentes, así como las consecuencias políticas del cambio en la silla presidencial.¹² En dos años de sesiones concretamente no se llegó a ningún acuerdo trascendente. En cambio, en repetidas ocasiones y de diversas maneras, se intentó frenar los avances del

¹¹ Sesiones del 9 de abril, 23 de abril, y 19 de septiembre de 1870 (5° Congreso, II 69-70, 180 y III 27).

¹² Es preciso señalar que desde principios de 1871 Juárez ya había perdido la mayoría en el V Congreso, pues una coalición entre porfiristas y lerdistas (La Liga) le negó el uso de facultades extraordinarias y bloqueó una iniciativa de reglamentación del artículo 116, relativo al auxilio federal en los estados (Luna, 2002, 51).

congreso anterior, e incluso, se quiso revertir la decisión de establecer el senado, cuestión resuelta en votación nominal desde el 26 de abril de 1871.¹³

El rol del séptimo Congreso básicamente fue sancionar los artículos declarados con lugar a votar por los congresos anteriores. Cabe destacar que fue esta legislatura la que aprobó las facultades senatoriales más polémicas -la desaparición de poderes y la intervención federal- y la encargada de negociar definitivamente con las legislaturas estatales la ratificación de las reformas relativas al reestablecimiento del senado.¹⁴

Una vez que la mayoría de los estados (18 de 27) aprobaron las reformas, el senado inició sus labores el 16 de septiembre de 1875 en la VIII Legislatura conforme lo estipulado en el dictamen del 30 de octubre de 1874.¹⁵ El nuevo senado se conformó por una mayoría gobiernista pero en su seno figuraron, tanto ex constituyentes que en 1856 lo habían desairado, como ex diputados recientes que habían sido sus principales detractores. Llegaron a ser senadores personajes como Manuel Goytia, Nicolás Lemus, Manuel Romero Rubio y Benito Gómez Farías (Del Arenal, 1987, 173-75) quienes se habían distinguido por su actitud reacia ante el establecimiento de la segunda cámara.

¹³ El 25 de octubre de 1871 se formó la nueva comisión integrada por Dublán, Sánchez Mármol y Alcalde, que adoptó un dictamen muy parecido al de la comisión anterior, aunque finalmente, lo retiraron y adoptaron el primero. Cuando se puso a discusión en lo general, algunos diputados, como Buenrostro y Peña y Ramírez aprovecharon para declararse otra vez en contra del senado e intentar dar marcha atrás a la aprobación previa de su creación. Por su parte, el diputado Esteva propuso que se formara una nueva comisión compuesta por cinco individuos pero su propuesta fue desechada. Sesiones del 6, 7 y 10 de octubre y 7 de noviembre de 1872. Ver 6° Congreso (1873, II 161-67 y III 145-158, 413).

¹⁴ En el debate que perfeccionó y dio forma a la versión final de estas facultades (octubre de 1873) participaron los diputados Gumersindo Enríquez, Robles Gil, Juan A. Mateos y Rafael Dondé. Según González Oropeza, los hechos que provocaron que el VII C.C. retomara la discusión de las reformas y de estas facultades fueron las sublevaciones acaecidas en Yucatán y Coahuila en 1872 (1987, 44-47).

¹⁵ Las legislaturas que aprobaron las reformas entre julio y septiembre de 1874 fueron las de: Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Estado de México, Michoacán, Tamaulipas, Guanajuato, Tlaxcala, Veracruz y Morelos (7° Congreso, 1875, III 459).

IV.3) El debate en torno al bicameralismo.

Desde el inicio y adelantándose a las objeciones -en la circular de la Convocatoria firmada por Lerdo-, la versión del gobierno rechazó los argumentos que exaltaban el carácter aristocrático del senado y los que afirmaban que en un sistema de dos cámaras una podía enervar la acción de la otra. Por el contrario, su justificación resaltó la conveniencia de que, en momentos de paz, una cámara pudiera frenar los impulsos de la otra¹⁶

ahora que se ha consumado, [la reforma social] puede considerarse un bien [...] que la experiencia y práctica de negocios de los miembros de una cámara modere convenientemente en casos graves, algún impulso excesivo de acción en la otra.

En relación al veto suspensivo la administración se limitó a señalar que estimaba esencial para la buena formación de las leyes algún concurso del ejecutivo. La verdadera discusión de las reformas comenzó una vez que la Comisión de Puntos Constitucionales del V Congreso Constitucional, integrada por Ezequiel Montes, Rafael Dondé y Alcalde, presentó su dictamen el 24 de diciembre de 1869 que proponía la reforma de 64 artículos de la Constitución. En dicho documento la Comisión falló a favor del bicameralismo y de los puntos 4 y 5, pero rehusó otorgar el veto suspensivo al presidente y a aceptar que las relaciones entre poderes fueran escritas y no verbales.¹⁷

La discusión de las iniciativas prácticamente se centró en analizar las ventajas y la necesidad de restaurar el bicameralismo en México, sin prestar mucha atención a los otros puntos que habían sido rechazados. Aunque el bicameralismo pareció confirmado una vez que la primera comisión dio lectura a su dictamen, el debate fue extenso en los tres congresos que negociaron las reformas a lo largo de cinco años (V, VI y VII, de 1869 a

¹⁶ Ver Tena (1997, 691).

¹⁷ Véase el Dictamen completo en Casillas (1985, 15-37).

1874), pues en los años posteriores, la polémica siempre se suscitó en torno a las características estructurales y a las facultades que el nuevo senado debía poseer.¹⁸

En contraste con las hipótesis existentes,¹⁹ esta investigación pretende probar que la lógica argumentativa en defensa de la segunda cámara no privilegió la dimensión federal, sino la dimensión de conflicto referente a las relaciones entre ejecutivo y legislativo. Es decir, los argumentos a favor del restablecimiento del senado se enfocaron en resaltar sus efectos estabilizadores y en la latente necesidad de recuperar el equilibrio de poder en la constitución, aunque a veces se empleara una retórica alusiva a la prioridad de afianzar el principio federativo

La apología del bicameralismo en el dictamen, más que tomar en cuenta los dilemas derivados del federalismo, siempre refirió a los atributos de la división del poder para evitar el despotismo del cuerpo legislativo y garantizar a la ciudadanía la protección de su libertad. Incluso, se llegó a comparar al Constituyente de 1856 con el caso francés de 1848, como “el sofisma que ha engañado a nuestros legisladores [...] y confundido en Francia la nación [soberana] con la representación nacional”²⁰ al deducir que los representantes son soberanos en lugar de simples mandatarios responsables antes sus comitentes. En líneas generales, la necesidad del cambio institucional se montó sobre una crítica al unicameralismo, sus defectos, y sus consecuencias indeseables para la estabilidad y la gobernabilidad democráticas.

Generalmente los actores de ambos grupos -opositores y partidarios- recurrieron a

¹⁸ La discusión del dictamen en lo general duró aproximadamente un mes, del 12 de abril al 7 de mayo de 1870, aunque para el 26 de abril ya estaba resuelta la reforma que restablecía al senado. Ver 5° Congreso (1871, II 98-109, 205-22 y 311-16). De aquí en adelante se citará de esta manera cualquier diario de debates colocando el número de tomo después del año de publicación y antes de las páginas referidas.

¹⁹ Por ejemplo, Patricia Torres afirma que la esencia en los debates fue el federalismo y los problemas derivados del mismo pero discute vagamente la esencia del conflicto entre poderes federales (Torres, 2002, 13).

²⁰ Véase Casillas (1985, 25).

tres categorías de argumentos, normativos, empíricos y de eficiencia, para debatir las implicaciones de una segunda cámara en la política nacional.²¹ En las declaraciones de los congresistas que defendieron arduamente al senado se encuentran tres argumentos centrales, los que se enfocan en el equilibrio de poder entre el ejecutivo y el legislativo, los que destacan la representación y garantía que el senado procura a las partes integrantes de la federación y, los que dentro del debate ideológico, discuten los atributos del bicameralismo como mecanismo de freno y control de los impulsos de las mayorías autointeresadas en la asamblea.²²

Por su parte, la crítica del grupo opositor versó sobre la experiencia histórica del caso mexicano y sobre la ineficiencia de la institución en la práctica. Como en 1856, los impugnadores señalaron la desventaja de instaurar una institución conservadora y retrógrada que no era compatible con las condiciones y características del territorio y la política nacional.²³ A diferencia del caso americano (Philadelphia 1787), en el que nunca afloró en el debate la cuestión sobre la necesidad de vigilar al senado (Elster, mimeo, 19), los diputados mexicanos evidenciaron una preocupación sobre la plausible corruptibilidad y distanciamiento de los senadores frente a sus representados. Con el fin de prevenir esas dos situaciones rechazaron las premisas de los Federalistas y promovieron la elección

²¹ Véanse las declaraciones de los diputados Sánchez Azcona y Zárate en la sesión del 19 de abril (5° Congreso, 1871, II 122-146), quienes refirieron al despotismo de los gobiernos democráticos para responder los ataques de Agustín Fernández, Mendiola y Joaquín Baranda, que utilizaron una retórica basada en casos históricos para sustentar que el senado no produciría ningún efecto positivo para el país.

²² Las razones que ofrecían estos actores generalmente estuvieron sustentadas en principios normativos propios de una corriente de republicanismo liberal y en ejemplos sobre el buen funcionamiento de las instituciones estadounidenses. Tanto en el dictamen de la primera Comisión de Puntos Constitucionales, como en los argumentos de los diputados que participaron en el debate en el V Congreso, se cita expresamente a los teóricos del federalismo y del modelo de frenos y balances americanos, así como a otros teóricos republicanos como Blakstone, Montesquieu, Labouyale, etc.

²³ Véanse en las sesiones de la segunda mitad del mes de abril de 1870 las declaraciones de los diputados Lemus, Ojeda, García Brito, José Fernández, Agustín Fernández y Manuel Contreras todas, prácticamente, aluden a la nefasta experiencia con el senado mexicano hasta 1853 (5° Congreso, 1871, II 161-179).

popular, aunque indirecta en primer grado, de los futuros senadores.²⁴

Cabe señalar que la visión del Senado mexicano, entre 1867 y 1876, es visiblemente distinta a la percepción de los constituyentes del 56. En ese año predominó la idea de que un senado era un obstáculo a la acción del gobierno y un freno al proceso legislativo, pero durante la República Restaurada, tanto detractores como defensores, vieron en esta institución un cuerpo que esencialmente comparte el poder con el ejecutivo y, por lo tanto, no tiene incentivos para limitarlo.

La cuestión no es de gabinete u oposición, es de principios [...] con el establecimiento del senado no se van a frenar las delegaciones de poder del Legislativo al Ejecutivo, ni los abusos de éste.²⁵

Como señala Patricia Torres (2002, 25-26), los argumentos en los debates ilustran la inquietud de los legisladores por la suerte del poder legislativo -frente a un ejecutivo que iría ganando la batalla- y permiten distinguir un discurso que vincula al senado con las prácticas autoritarias y centralizadoras del ejecutivo. De hecho, una mayoría en el VI Congreso rechazó la parte del dictamen que proponía como solución institucional a la extrema inestabilidad política en los estados, y a los problemas derivados del federalismo (Luna, 2002, 57-58), que el senado federal tuviera autoridad para dirimir conflictos entre poderes locales y declarar la desaparición de poderes o la intervención federal.

A pesar de esa primera negativa el VII Congreso sancionó por unanimidad estas facultades senatoriales en abril de 1874.²⁶ El proyecto de la Comisión Constitucional de dicho congreso facultaba a los senadores para declarar cuando hubieran desaparecido los poderes locales y para validar al gobernador temporal propuesto por el ejecutivo, quien

²⁴ El dictamen proponía la elección de dos senadores por las legislaturas estatales y su renovación por tercios cada dos años. Esta parte del artículo 58 se declaró sin lugar a votar por 61 vs. 59 el 25 de noviembre de 1870 y volvió a la comisión para su modificación. El 2 de diciembre se presentó reformada y fue votada. Ver 5° Congreso (1871, III 531-536, 540-41 y 579-586).

²⁵ Argumento del diputado Ávila en la sesión del 23 de abril de 1870 (5° Congreso, 1871, III 187).

²⁶ Sesión del 8 de abril de 1873. Ver 7° Congreso (1875, II 34-37).

debía llamar a elecciones estatales sin derecho a ser candidato. Además, si por causa de un conflicto irreconciliable entre los poderes legislativo y ejecutivo de un estado, alguno de ellos solicitaba la ayuda federal o se interrumpía el orden constitucional por el uso de las armas, el senado era el que debía dictar la resolución y autorizar la intervención de tropas federales con el fin de solucionar el enfrentamiento.²⁷

Aunque desde el primer momento se había propuesto un tipo de reforma enfocada sólo en el rediseño de las relaciones entre ejecutivo y legislativo, el debate propició que se aprovechara la demanda de las legislaturas que exigían la representación de los intereses regionales en legislativo nacional y la solución a la inestabilidad política en los estados, para justificar y legitimar esas nuevas atribuciones intervencionistas del senado.

Finalmente, el procedimiento que establecía el artículo 127 constitucional se consumó cuando las reformas a 21 artículos fueron aprobadas por el VII Congreso, ratificadas por el voto de 18 legislaturas estatales, y promulgadas por el entonces presidente, Sebastián Lerdo de Tejada, en el decreto del 13 de noviembre de 1874 que restituía al senado después de casi dos décadas de ausencia.²⁸

El senado que emergió de este proceso de reforma constitucional fue comparativamente superior en poderes y prerrogativas a sus predecesores. Adquirió seis facultades exclusivas que ampliaron su margen de maniobra y dejó de ser cámara revisora para convertirse en colegisladora, con excepción en los proyectos de ley de carácter impositivo o sobre reclutamiento de tropas que sólo podían tener origen en la cámara baja. Así, se estaba instituyendo una cámara federal sin presupuesto, pero con facultad de

²⁷ Párrafo III Artículo 72, fracción B, incisos V y VI.

²⁸ “Decreto del 13 de noviembre de 1874”, en Casillas (1985, 41-47).

intervención federal en colaboración con el ejecutivo.²⁹

Además de autorizar la intervención federal y proclamar la desaparición de poderes estatales, en términos de política exterior y seguridad nacional, el senado también tenía las siguientes facultades de carácter administrativo: ratificar los nombramientos que hiciera el ejecutivo de agentes diplomáticos, funcionarios de hacienda y altos mandos del ejército; aprobar tratados y convenciones que celebrara ese poder con potencias extranjeras y autorizarlo para permitir la salida de tropas nacionales y disponer de la guardia nacional.³⁰ En funciones de carácter judicial los legisladores dispusieron que el senado fuera jurado de sentencia en casos de juicio político, pues decidir sobre la culpabilidad o inocencia del acusado, era una facultad exclusiva de la cámara de diputados.³¹

Las facultades que se le confirieron al senado concuerdan con la idea de que una estricta separación de agencias y funciones no es suficiente para impedir el ejercicio arbitrario del poder (o su extralimitación) por alguna de las ramas del gobierno. Los mecanismos que los diputados de la República Restaurada convinieron en establecer para prevenir o frenar el abuso de poder por parte del ejecutivo, son algunos de los que sustentan el sistema de vetos y controles mutuos del modelo norteamericano de frenos y contrapesos.³²

Como se puede observar, el proceso había estimulado la redefinición de los ámbitos de competencia de la cámara alta bajo una interpretación de la doctrina de separación del poder distinta a la que impregnó las deliberaciones en 1856. En el período

²⁹ Párrafo II. Artículos 65 y 70.

³⁰ Párrafo III. Artículo 72, fracción B, incisos I, II, III, IV.

³¹ Párrafo III. Artículo 72, fracción A inciso V, fracción B, inciso VII. Párrafo IV. Artículo 105.

³² Juicio político al presidente por el congreso, responsabilidad de nominaciones y mecanismos de rendición de cuentas entre poderes (Impeachment, Appointment y Accountability), aunque se negó el veto ejecutivo. Ver Rakove (1996, 260-68) y también Vile (1998, 19-20).

reformador, los argumentos en los debates resaltaron en todo momento la necesidad de abandonar aquel modelo híbrido impuesto por el Constituyente del 56, y de interpretar la separación de poderes en una forma menos radical que el modelo francés.

La noción republicana de distribución de funciones se empleó para justificar que el senado no sólo cumpliera con funciones propias de la legislatura, sino que compartiera con los otros poderes funciones administrativas y judiciales. Sin embargo, el contexto político en el que se discutió y negoció la creación del nuevo senado determinó en mayor medida el diseño final de la institución.

Como bien señala Ignacio Marván, la formación del federalismo en México ha respondido a la solución de problemas políticos específicos, y ha tenido como meta la construcción de autoridades federales fuertes asegurando el predominio del poder ejecutivo (1997, 152). Por tanto, es importante entender que este senado se creó en un ambiente estratégico en el que interactuaron tres circunstancias políticas de importancia: la resistencia a la intervención de la Suprema Corte en los conflictos locales, la resistencia a la intervención federal violenta en los estados legitimada por el artículo 116, y la oposición a la facultad senatorial de intervención en la creación y aprobación del presupuesto.³³

Estos tres elementos definieron en principio las condiciones básicas para la consecución de la reforma –un ejecutivo sin veto y un senado sin presupuesto-, y finalmente los nuevos mecanismos de resolución de conflictos que la restitución de la cámara federal implicaba. La instauración en sí misma y las nuevas facultades intervencionistas del senado constituían la solución idónea a los persistentes conflictos entre ramas federales y entre estados y federación. La declaratoria de desaparición de

³³ Al respecto véase Barragán (1994), González (1987, 76-78) y Andrade (2002, 3, 9-12).

poderes significaba “consignar a nivel constitucional la posibilidad de que la Federación designara un gobernador provisional que restableciera el orden constitucional violado en un estado”,³⁴ y el rol del senado en la intervención federal se puede interpretar como una evasiva a la insistente exigencia de reglamentación del artículo 116, que inclusive durante 104 años no se llevó a cabo (González, 1987, 48).

IV.4) El Senado: la nueva herramienta política del ejecutivo federal.

A partir del primer levantamiento de Porfirio Díaz con el Plan de la Noria fue posible vislumbrar más claramente que la oposición al régimen estaba adquiriendo mayor poder y que cada vez se sumaban más militantes a su causa. Sin embargo, desde que se restauró la república, Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada estaban conscientes de que el balance de fuerzas en la constitución dejaba al ejecutivo federal en una posición minoritaria frente al congreso, en el momento en que la cámara de diputados se integrara por una mayoría opuesta a los intereses de la presidencia³⁵ y, además, de que con el marco institucional vigente las implicaciones políticas de un gobierno dividido hubieran sido funestas para el ejecutivo.

Una vez que tuvieron que enfrentarse al congreso ambos presidentes confirmaron lo que tanto temían, lo que reafirmó su deseo de limitar los poderes del legislativo y reforzar institucionalmente los del ejecutivo. Aunque no fue posible extender los poderes constitucionales del segundo, puesto que la reforma que proponía el veto suspensivo fue

³⁴ González (1987, 79).

³⁵ Como hace notar José Antonio Aguilar (2000, 119), el diseño institucional provocó que los poderes de emergencia fueran empleados por el ejecutivo como un método alternativo para suplir al congreso y cancelar los procedimientos legislativos ordinarios.

rechazada tajantemente desde 1869, esta facultad fue de cierta manera compensada por el veto que le otorgaron al senado en el proceso legislativo normal.

Desde la perspectiva del gobierno, el unicameralismo carecía de sentido y la fundación de un senado era necesaria ahora que los propósitos de la revuelta de Ayutla se habían cumplido a través de las principales reformas legales y administrativas que habían introducido las Leyes de Reforma. Para la mayoría de los diputados que coincidían en intereses con el presidente, la opción bicameral era una propuesta atractiva si se veían beneficiados con la restitución de la cámara. No obstante, los debates también dejan ver la preocupación de algunos legisladores que percibían inminente la consolidación de un sistema político adverso a sus intereses, conforme se volvía evidente que los congresistas eran casi títeres del presidente. A pesar de los esfuerzos que habían hecho los constituyentes del 56 para fundar un poder legislativo fuerte e independiente de la influencia del ejecutivo, en la República Restaurada las carreras políticas de los legisladores dependían básicamente del presidente en turno.

Un factor relevante que explica el cambio al bicameralismo, es el poder de negociación del actor proponente de la reforma. Aunque Juárez y Lerdo no podían simplemente imponer sus preferencias en el congreso, poseían los recursos suficientes para negociar, al menos, la reforma esencial. En primer lugar, porque eran líderes de sus facciones y quienes designaban a los futuros candidatos a cargos legislativos; en segundo, porque mantenían una ventaja relativa sobre los diputados, pues contaban con más tiempo para conseguir su principal objetivo; en tercer lugar, porque ambos presidentes se enfrentaron a una oposición porfirista débil.

En conformidad con la teoría, era sensato esperar que la coalición gobiernista apoyara un aumento en los poderes del presidente (a través del restablecimiento de una

segunda cámara que dividiera el poder del legislativo), siempre y cuando, el gobierno asegurara las carreras políticas de los legisladores, que prácticamente estaban en manos del presidente en turno dadas las condiciones de elegibilidad en aquella época (uso recurrente del fraude electoral, elecciones indirectas, etc). Las administraciones de Juárez y de Lerdo no sólo garantizaron a los legisladores la elección al cargo de senador-como lo demuestra la presencia en el senado de sus antiguos impugnadores-, sino que dejaron en sus manos el diseño estructural y las facultades de la segunda cámara.

En relación a los incentivos políticos que el gobierno manejó para que los intereses locales respaldaran el bicameralismo éstos se encontraban contenidos en las promesas federales de brindar una efectiva representación a los intereses estatales, y en las nuevas facultades exclusivas del senado, la intervención federal y la desaparición de poderes, ambos, mecanismos que respaldaban la alianza entre el gobierno federal y los grupos de poder locales.

Como ejemplo, desde 1870 en la circular del 3 de marzo dirigida a los gobernadores, Juárez había intentado persuadirlos de que apoyaran el restablecimiento del senado argumentando que este cuerpo sería el canal idóneo para que los estados pudieran expresar directamente sus puntos de vista en el gobierno nacional

Con el establecimiento del senado los estados tendrán una representación directa e igual en la formación de las leyes, cosa que no sucede ahora habiendo una sola cámara, porque haciéndose la elección por distritos hay estados que apenas tienen tres representantes, mientras otros cuentan con mayor número.³⁶

En el mismo sentido al de la fórmula argentina que facilitó la creación de la Constitución federal de 1853, el Senado federal mexicano de 1875 puede entenderse como el resultado de un acuerdo implícito de protección mutua entre la autoridad central y las

³⁶ Citado en Del Arenal (1987, 87).

élites regionales gobiernistas, ya que a través de un senado controlado por una mayoría gobiernista, el presidente podía manipular el mecanismo de intervención federal para asegurar las esferas de influencia de los gobernadores a cambio de que éstos apoyaran su administración (Aguilar y Negretto, 2000, 378).

De esta manera, los diputados y los actores regionales favorecieron una ampliación en el margen de maniobra del ejecutivo, pero al mismo tiempo procuraron guardarse algunos instrumentos para controlar la acción del gobierno mediante la extensión de las facultades exclusivas y poderes del nuevo senado. Sin embargo, esta precaución no pudo evitar que en los años venideros el senado, además de actuar como un elemento de estabilidad interna entre el poder ejecutivo y el legislativo, se convirtiera en la nueva herramienta política de la presidencia para controlar la competencia por el poder y eliminar adversarios potenciales.

Si en 1856 se había optado por fomentar un desequilibrio de poder en la constitución con la esperanza de que fuera el poder legislativo (dotado con amplias prerrogativas) quien impusiera el orden y llevara a cabo la reforma política y social, la situación política en la República Restaurada ponía en evidencia el gran fallo de este sistema. El mismo Benito Juárez, quien había apoyado firmemente las ideas y propósitos de la fracción radical del partido liberal en 1857, al final, había hecho justicia a Ignacio Comonfort al reiterar el hecho de que con la Constitución no se podía gobernar.³⁷

³⁷ Obviamente en ocasiones en las que el presidente no contaba con una mayoría favorable en el legislativo. A diferencia de Comonfort, Juárez no propuso dar un golpe de estado y abolir la constitución, sino que terminó por aceptar que se llevara a cabo el procedimiento ordinario de reforma constitucional y esperar a que el balance de fuerzas lo favoreciera aun más. Ver Hamnett (1996, 669).

CAPÍTULO V

LA DISYUNTIVA ENTRE EFICIENCIA Y REPRESENTACIÓN

V.1) Unicameralismo vs. Bicameralismo.

Hasta ahora, los resultados de los estudios empíricos no permiten hablar de la existencia de facciones políticas definidas dentro del Constituyente del 56. Los actores que optaron por un congreso unicameral fueron aquellos individuos que pretendían acelerar la reforma social y beneficiarse con la fundación de una cámara única, suprema en poder y facultades. En cambio, los que se empeñaron en la instauración de un senado, o bien velaban los intereses locales, o al igual que los conservadores de su época, favorecían un diseño con mecanismos contramayoritarios o ciertas instituciones tradicionales que retrasarían el cambio del status quo.¹ De cualquier modo, los intereses parroquiales y los de las clases acomodadas estuvieron levemente representados en el congreso por esa coalición minoritaria (favorable al cambio paulatino y parcial del status quo) que, en definitiva, no pudo negociar que se retomara la Constitución de 1824, ni que el senado permaneciera en la estructura constitucional.

En la República Restaurada la oposición al senado la conformaron los “porfiristas” y un grupo de diputados (que incluía también juaristas como Joaquín Baranda) comprometidos con la defensa de los intereses legislativos frente a la inminente ampliación de los poderes del ejecutivo. Sin embargo, este pequeño grupo fue incapaz de persuadir a la mayoría gobiernista de que el senado sólo significaba una estrategia más del presidente

¹ Un argumento conservador que retomaron algunos liberales moderados en 1856 fue que la constitución debía de ser, en algún sentido, el reflejo de la sociedad mexicana para que fuera la adecuada. Sesión del 7 de julio de 1856, intervención de Marcelino Castañeda en contra del artículo que establecía la libertad de cultos. Ver Zarco (1979, 227).

para aumentar sus poderes.² Finalmente, esta reforma propuesta por Juárez fue aprobada. El senado volvía a ser parte del sistema político y constitucional de México.

La comparación de estos dos casos permite apreciar el contraste entre un proceso constituyente en el cual los intereses grupales, en particular los regionales, no tuvieron peso en la elección del diseño legislativo, y uno en el que los intereses locales y de partido jugaron un rol determinante. Las facciones juarista y lerdista, en su mayoría, apoyaron a su respectivo líder. Por su parte, las elites regionales interesadas en el reestablecimiento de la cámara federal presionaron a los distintos congresos para que pusieran en marcha la discusión de la respectiva reforma constitucional.

Sin embargo, la diferencia que merece la pena resaltar es la relativa influencia que puede ejercer el ejecutivo en un proceso de cambio constitucional. En el caso mexicano, la restauración del senado es un resultado esperable en un proceso constituyente controlado por el ejecutivo nacional, que a lo largo del proceso mantuvo siempre un poder de negociación suficiente para poder pactar con los representantes de los intereses legislativos la consecución de la reforma.

Otro factor que estuvo presente en un caso y ausente en el otro, es el constreñimiento que impone el requisito de ratificación. En 1856 no existió tal requisito, pues el Congreso Constituyente se reconoció como la única autoridad soberana para sancionar la constitución. Por ende, los diputados no tenían necesidad de incorporar en su elección los intereses de otros actores como los estados o el ejecutivo.³ Por el contrario, las reformas constitucionales debían ser ratificadas por la mayoría de las legislaturas estatales.

² Cuando un actor es incapaz de hacer amenazas creíbles, tiende a emplear advertencias sobre lo que podría suceder, si se elige tal o cual alternativa, para intentar convencer a los demás actores. Ver Elster (2000, 414-15).

³ A este respecto el caso mexicano se asemeja al caso francés de 1789-1791. *Ibid.*, pp. 369-71.

Además, se tenía la certeza de que al menos 14 estados requerían la restitución del senado desde 1872.

Un hecho notable que se desprende del análisis de los debates es la apatía que mostraron los constituyentes en 1856 en relación al senado. A diferencia del proceso de reforma 1869-1874, fueron muy pocos los assembleístas que deliberaron a favor o en contra de la institución y siempre fueron los mismos en las diferentes sesiones en las que se discutió el tema.

En el proceso constituyente de 1856 el senado fue concebido por la mayoría de los actores como un límite al poder del congreso y un estorbo a la acción reformadora del gobierno, sin embargo, también hubo quien reconoció en este órgano una institución que podía ser federal y democrática si se derivaba del pueblo (Zarco, 1987, 479). En contraste, en la deliberación por restablecerlo predominó una visión republicana-liberal que lo consideraba un elemento de equilibrio en la constitución y un contrapeso necesario a la voluntad de la cámara baja.

En ambos momentos los adversarios del bicameralismo creyeron que este diseño de la legislatura necesariamente planteaba una encrucijada entre la búsqueda de eficiencia en el proceso legislativo, y la representación de los intereses estatales en el gobierno federal. Al igual que en Francia en 1789-1791(Elster, 1998, 100-1), en el Congreso Constituyente de 1856 había prevalecido la idea de que la división del poder legislativo en dos cámaras simplemente sería una obstrucción a la creación legislativa y un elemento precursor de la inestabilidad política y social en la nación mexicana. De esta manera, en el pensamiento del grupo opositor no valía la pena sacrificar el orden y la reforma social a cambio de brindar una justa representación a las partes integrantes de la federación pues, según ellos, esta

cuestión se podía resolver por medio del voto por diputaciones para resolver asuntos que afectaran directamente a los estados como unidades políticas.

Con el tiempo, los personajes dirigentes de la política nacional se fueron convenciendo de que el modelo constitucional que se había aplicado desde 1857 era poco viable en un contexto en el se concebía ineludible dar una pronta solución a los conflictos provocados por la interminable lucha entre facciones por controlar las agencias federales. Debido a esto, una buena parte de la discusión en relación al reestablecimiento del senado giró en torno a las dificultades de la federación para reestablecer el orden en los estados y a la necesidad de crear una institución que fuera el garante del pacto federal.

Durante la administración de Lerdo el senado funcionó como un mecanismo de equilibrio interno entre el legislativo y el ejecutivo, justamente como se había pretendido. Pero el cambio introducido en 1874 no sólo afectó las relaciones entre esos poderes, también implicó una redefinición de las relaciones y alianzas entre el gobierno federal y los grupos de poder en las regiones.

Debido a que en el México del siglo XIX las batallas políticas eran provocadas en gran parte por la manera de distribuir el poder y los recursos entre el centro y las regiones, durante las presidencias de Juárez y Lerdo el conflicto regional se recrudeció principalmente por la centralización que llevaron a cabo estas administraciones (Hamnett, 1996, 662 y 664). La revuelta de Porfirio Díaz con el pronunciamiento de Tuxtepec fue la respuesta radical de las elites y las masas ante esta centralización. El Plan atacaba directamente al gobierno de Sebastián Lerdo por la manipulación del sistema electoral para mantenerse en el poder, pero unas cuantas líneas en uno de sus párrafos fueron el detonador para que, una vez más, se intentara eliminar al senado de la maquinaria gubernamental.

Como explica Ariel Rodríguez, la frase que enfatizaba que el senado había sido obra de Lerdo y sus allegados, sería interpretada por algunos diputados tuxtepecanos como un rotundo compromiso con la desaparición de la cámara. Aunque Porfirio Díaz en su carácter de presidente de la República expresamente había declarado que su gobierno deseaba la persistencia del senado, una minoría en la cámara de diputados -cuyo objetivo primordial era impedir la convocatoria a la elección de senadores- insistió durante casi todo 1877 en la anulación de la cámara sin conseguir su propósito al final (Rodríguez, 2002, 83, 89, 90 y 95).

En última instancia, Porfirio Díaz a partir de 1878 -tal cual había hecho Lerdo-, gracias al control que ejercía en la segunda cámara, echó mano de las facultades senatoriales para doblegar a sus potenciales adversarios en las regiones. No obstante, es importante señalar que después de 1880 la intervención federal dejó de ser apreciable como herramienta de sujeción de los intereses locales, pues el nuevo sistema de dominación se sustentó en una amplia red de alianzas y pactos entre Díaz y sus gobernadores, quienes intercambiaban apoyo por mayor autonomía local (Aguilar y Negretto, 2000, 391).

La Constitución de 1857 fue el instrumento fundamental que los liberales mexicanos diseñaron para alcanzar su principal objetivo, la creación de una república democrática y secular que se mantuviera estable gracias a una autoridad central -que no residiera en el ejecutivo- capaz de controlar la amenaza interior y evitar el retorno a la anarquía. Si bien es cierto que este desarrollo constitucional fue, en cierto sentido, un reflejo de la reacción en contra de la dictadura de Santa Anna, en el intento desmedido por prevenir la reaparición de un ejecutivo fuerte, los legisladores sobredotaron al poder legislativo y sentaron las bases institucionales del conflicto entre las dos ramas y la

posibilidad de que en cualquier momento ocurriera la parálisis gubernamental o la crisis del incipiente régimen democrático.

Como señala Frank Knapp (1953, 71), a pesar de la desconfianza en un ejecutivo poderoso y de los obstáculos legales para prevenir su reaparición, la presidencia se convirtió en la oficina más importante del gobierno desde la cual se decidía el rumbo entero de la política del país. Paradójicamente, el intento liberal de establecer en la práctica una república democrática había fracasado sólo para ser reemplazado por la típica solución de facto que se brindaba a los dilemas relacionados con el orden: la dictadura, aunque ahora bajo cierto tinte constitucional.

En orden de construir una presidencia fuerte y consolidar un nuevo sistema político basado en el dominio del poder ejecutivo, la restitución del senado fue la pieza clave en el aparato político, porque por medio del mismo fue posible encontrar una salida institucional a los conflictos entre los dos poderes nacionales representantes del pueblo y entre los estados y la federación (Luna, 2002, 77).

IV.2) El Senado en la Constitución de 1917.

El analizar la elección del esquema de distribución de poder en la legislatura, a partir de estos dos casos históricos que encuadran resultados totalmente opuestos, provoca que inevitablemente uno se cuestione por qué, después de un periodo tan largo y exacerbado de obstrucciones al reestablecimiento del senado, persiste esta institución en el diseño constitucional de 1917 y, más aun, por qué continua siendo un actor fundamental en el proceso de toma de decisiones contemporáneo.

Si bien el propósito de esta investigación no es encontrar una respuesta definitiva a esas interrogantes, se considera relevante reseñar, de manera muy general, las

características del telón de fondo bajo el cual se incorporó el senado en el nuevo esquema constitucional y, por el momento, proponer una hipótesis factible sobre la persistencia del senado y los cambios sufridos en su relativa fuerza, con la intención de promover futuras investigaciones sobre el tema que lleguen a despejar las incógnitas que el presente estudio pueda generar.

El 21 de noviembre de 1916 el Soberano Congreso Constituyente se instaló en la ciudad de Querétaro con el propósito de desempeñar el cometido que le imponía el Decreto del 16 de septiembre del año en curso. El mandato en el decreto era explícito, el congreso no podría ocuparse de otro asunto que del proyecto de la Constitución reformada que presentaría el Primer Jefe, Venustiano Carranza. El plazo fijo para cumplir con el cometido era tan sólo de dos meses y, al terminarse el tiempo disponible, la Asamblea debería disolverse (Tena, 1997, 811). Evidentemente, lo realizado por el constituyente de 1916 fue más que una simple reforma a la Constitución de 1857, por eso mismo, se le reconoce a la Constitución de 1917 como una nueva carta magna.

El proyecto de Constitución reformada que presentó Venustiano Carranza, en relación a las facultades del senado, prácticamente repitió el diseño que establecían las reformas de 1874. Sin embargo, también presentó dos importantes cambios, de los cuales, sólo uno sería aprobado por el congreso constituyente. Por un lado, el documento omitía una de las atribuciones más polémicas que las reformas del 74 le habían conferido al senado, su capacidad para ser órgano mediador en los conflictos intraestatales.⁴ Por otro lado, el segundo cambio en las facultades senatoriales, que sin duda era trascendental para el Primer Jefe, implicaba quitar a la cámara baja la prerrogativa de decidir en el juicio político

⁴ La presente investigación no ahonda en la razón por la cual Carranza y sus colaboradores no incluyeron esta facultad exclusiva en su modelo, sin embargo, esta cuestión podría ser un buen tema de investigación para análisis futuros.

sobre la inocencia o culpabilidad de los acusados, para simplemente declarar si la acusación sería o no procedente:⁵

El poder Legislativo [...] estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, [por tal motivo] se proponen varias reformas de las que, la principal, es quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al Presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la federación, facultad que fue, sin duda, la que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles a quienes manejaban como autómatas.

La versión final del esquema constitucional que sancionaron los constituyentes modificó las facultades exclusivas del senado en tres aspectos. En primer lugar, la Cámara alta mantuvo su facultad de dilucidar sobre la estrategia óptima para resolver, y poner fin, a los conflictos que surgieran entre los poderes constitucionales de un estado, prerrogativa que en el proyecto se le había conferido a la suprema Corte de Justicia en el artículo 104. En segundo lugar, en la fracción V (referente a la potestad del senado para declarar desaparecidos los poderes constitucionales de un estado), se decidió que el nombramiento del gobernador provisional fuera hecho por el senado, a propuesta en terna por el presidente y con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes.⁶ En tercer lugar, el senado se convirtió en la instancia calificada para dictar el veredicto final sobre la inocencia o culpabilidad de los acusados en juicio político, y en tribunal con legitimidad para llevar a juicio político al presidente de la república.⁷

⁵ “Mensaje del Primer Jefe ante el Constituyente de 1916”, en Tena (1997, 758).

⁶ La fracción VII (última) del texto original del proyecto pasó a ser la VIII en el texto de la Constitución debido a que se le agregó la facultad que el proyecto en un principio había deseado. Artículo 76, fracciones V, VI y VII en la versión de constitución final. Ver Tena (1997, 758, 793 y 851).

⁷ Exactamente como disponía la reforma promovida por Carranza, esta última facultad senatorial se le arrebató a la cámara de diputados, según V. Carranza, con la intención de consolidar el cambio de una especie de sistema parlamentario, a uno verdaderamente presidencial. Véanse los artículos respectivos al juicio político (108, 109, 110 y 111) y la justificación del Primer Jefe sobre su deseo de eliminar cualquier rasgo que quedara presente del intento de gobierno parlamentario. En Tena (1997, 759 y 796-97).

Aparentemente el senado es hoy una institución con poder histórico que tendió a autopreservarse en el diseño constitucional mexicano por su papel relevante en el proceso de reforma constitucional y, sobretudo, porque su justificación histórica se sustenta en la importancia que tiene como institución garante del pacto federal. Por ende, puede argumentarse que el senado de naturaleza territorial actualmente es una institución aceptada, de la cual ya no se cuestionan sus efectos en la eficiencia legislativa o en la estabilidad del gobierno, debido a que su existencia se considera indispensable para la supervivencia de un régimen federal.

CONCLUSIONES

La supresión del senado en 1856 y su posterior restitución en 1874 son dos casos comparables y de gran utilidad para entender el impacto que tiene el contexto sociopolítico (las distintas condiciones ambientales que hicieron posibles ambos resultados) en las preferencias y recursos de los actores encargados de la elección institucional. En este sentido, fue necesario analizar cómo cambiaron los actores (los grupos opuestos y favorables al senado), sus recursos de negociación, y los incentivos del ambiente estratégico, para comprender de qué manera se llegó a resultados totalmente opuestos.

En 1856 la cámara alta estaba muy desprestigiada y era asociada a una tendencia conservadora en materia de legislación por lo ocurrido con los anteriores senados. Además, las clases pudientes y las corporaciones tradicionales, que usualmente apoyaban la creación de un senado, no tuvieron una representación trascendental en el cuerpo constituyente. Durante el proceso de creación no intervino ninguna institución bicameral preexistente y el poder ejecutivo no tuvo ninguna influencia en la determinación del diseño constitucional, circunstancia que en el contexto mexicano es relevante tomar en cuenta como factor causal.

En tales condiciones, es plausible esperar que un congreso constituyente unitario termine favoreciendo a la rama más plural, es decir, a la cámara baja. Sin embargo, en 1856 el principal factor causal que definió el destino del senado fue la escasa influencia que tuvieron los intereses grupales en el proceso constituyente, en particular, los intereses de las unidades federativas en la formación de la maquinaria gubernamental.

En definitiva, la eliminación de la segunda cámara formaba parte esencial de una estrategia redistributiva, a favor del poder legislativo, que la mayoría dentro del congreso constituyente emprendió con la finalidad de asegurarse que el proceso de cambio del status

quo estuviera dirigido por el poder legislativo, y no por el ejecutivo como había ocurrido hasta entonces. Por el contrario, el senado de 1875 puede entenderse como el resultado de dos compromisos. Uno de primera instancia entre el presidente y la coalición gobiernista, y otro entre el ejecutivo nacional y los grupos regionales importantes, en el que el primero ganaba control sobre el congreso nacional, y los segundos la representación de sus intereses en el gobierno federal.

Cabe destacar el hecho de que en el proceso de cambio institucional de la República Restaurada, los intereses de los estados jugaron un papel determinante en la consumación del restablecimiento del senado desde que las legislaturas locales empezaron a presionar al Congreso de la Unión en general, y a sus diputados en particular, para que negociaran con el ejecutivo y la oposición la restitución de la cámara federal.

Como ya se ha visto, el senado en la Constitución de 1917 no mantuvo la misma estructura en sus poderes respecto a los modelos anteriores. Después del proceso constituyente de 1916 resurgió como un actor institucional con mucha mayor fuerza y con un poder de veto casi absoluto. Desde entonces, la inercia institucional ha provocado que el conjunto de facultades que concentra el senado contemporáneo sean, más que nada, un legado de criterios de diseño del pasado (un esquema casi puro de pesos y contrapesos) que no necesariamente se justifican en la lógica de un Estado federal.

Después de todo lo acontecido en el siglo XIX, es necesario preguntarse ¿qué implicaciones tienen la restitución del senado en 1874 y su posterior asentimiento en la carta magna de 1917 para el desempeño del sistema político vigente?. El sistema político actual de México establece un bicameralismo fuerte (asimétrico e incongruente) que se justifica por el papel que desempeña el senado en el federalismo del país.

La constitución vigente adopta un sistema de frenos y balances que provoca que las relaciones entre el ejecutivo y el senado operen, necesariamente, en un eje de cooperación o conflicto. Como consecuencia de este diseño hoy en día la Cámara de Senadores puede, con base en el artículo 88 de la Constitución, impedir la salida del presidente del territorio nacional por una mayoría que ni siquiera es calificada.¹

En el contexto contemporáneo, en el que México ha transitado de un régimen autoritario y un sistema centralizado a una incipiente democracia electoral, la ocurrencia de un gobierno dividido es hoy una realidad, mas que una posibilidad que por mucho tiempo se percibió remota debido a la hegemonía priísta. Aunque ahora se reconoce que la existencia de un gobierno dividido no necesariamente provoca una parálisis legislativa o una mala gobernanza,² un gobierno con tales características enfrenta grandes dificultades en la construcción de consensos para la creación e implementación de las políticas públicas.

En estas circunstancias es imprescindible que las instituciones se encarguen de producir resultados cooperativos que beneficien a la sociedad en su conjunto. Para ello es necesario superar los dilemas de cooperación que surjan entre los poderes constitutivos de un Estado en los procesos de legislación, reforma constitucional, o en la conformación e

¹ La Cámara de Senadores, en un hecho sin precedentes, negó al Presidente Vicente Fox permiso para visitar Estados Unidos y Canadá del 15 al 18 de abril del 2002, por considerar injustificados ambos viajes al exterior. Esta fue la primera ocasión que la Cámara alta desautorizó un viaje al exterior de un presidente del país. El senado rechazó la solicitud de Fox por una coalición de 71 votos de los partidos PRI, PRD y PVEM, contra los 41 votos a favor del PAN. La solicitud presidencial no fue turnada a las comisiones senatoriales, pues el pleno la desechó de inmediato por considerarla de urgente resolución. Según el artículo 88 constitucional el Presidente de la República no puede ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión.

² María A. Casar (2000) utiliza el caso de México (el desempeño de la LVII Legislatura) para demostrar que la idea de que los gobiernos divididos siempre producen parálisis e ingobernabilidad es una falacia. Casar señala que la necesidad de llegar a acuerdos negociados ha producido resultados exitosos en cuanto a las políticas públicas. Sin embargo, reconoce que el proceso de cambio legislativo ha sido más lento y muy por debajo de las expectativas conforme aumenta el número de actores políticos con diferente unidad de propósito.

implementación de la agenda política, para que el desempeño del gobierno sea óptimo y logre satisfacer, por lo menos, a una clara mayoría nacional.

Sin duda, aun no son del todo claras las opciones que tiene un gobierno dividido en México para implementar una política gubernamental exitosa que promueva resultados cooperativos. Quedan de esta manera pendientes algunas incógnitas sobre qué hacer para que la maquinaria de gobierno funcione de manera más eficaz y beneficie a un mayor número de actores políticos y sociales.

En relación al senado, el poder de veto que tiene en cualquier iniciativa de reforma vuelve altamente predecible la permanencia y la estabilidad del sistema bicameral en México. Por lo tanto, el punto central a discutir en futuras investigaciones será el tipo de poderes y prerrogativas que debería tener actualmente la Cámara de Senadores si una condición para lograr y mantener la estabilidad política es minimizar los costos asociados a un gobierno dividido, particularmente en el contexto latinoamericano.

Anexo 1

Dimensión dominante Orden y Legalidad (12)

N°	Tema	Resultado	Fecha	Actas pp.
17	Libertad de cultos	rechazado 67 vs. 44	5 ago. 56	308
18	Libertad de educación	pasa 64 vs. 15	11 ago.56	319-20
21	Juicio por jurados	rechazado 42 vs. 40	19 ago.56	334
22	Discutir la abolición de la mutilación	rechazado 46 vs. 36	22 ago. 56	340
23	Expulsión de ministros (incorrecto)*	pasa 51 vs. 39	2 oct. 56	362
24	Legislatura Unicameral Art. 53	pasa 44 vs. 38	10 oct. 56	373-74
39	Juicio por jurados si son casos en tribunales federales	pasa 56 vs. 27	30 oct. 56	464
47	Juicio a oficiales del gobierno, por tribunales ordinarios	rechazado 67 vs. 14	18 nov. 56	495
50	Prohibir castigos con grilletes, cadenas o hierros	rechazado 47 vs. 37	20 nov. 56	500
57	Cuautla y Cuernavaca sean de Guerrero	rechazado 48 vs. 38	15 dic. 56	538-539
58	Mantener fronteras del Estado de Méx.	pasa 43 vs. 38	16 dic. 56	540
62	Reservar al C.C. autoridad de dar licencias a oficiales del C.C. y la Suprema Corte	pasa 65 vs. 21	16 ene. 57	590-91

Dimensión 2 Poder del Congreso (5)

N°	Tema	Resultado	Fecha	Actas pp.
29	Hacer menos estrictos los requisitos de residencia para congresistas	rechazado 41 vs. 38	3 oct. 56	398-99.
46	Limitar poderes impositivos del congreso	rechazado 55 vs. 24	14 nov. 56	491
56	Establecer el DF en Querétaro	rechazado 45 vs. 43	11 dic. 57	532
67	Eliminar todos los requisitos de residencia	rechazado 45 vs. 37	27 ene. 57	614
69	Apoyo del Estado para el Clero. Intento de revertir la abolición de las obvenciones parroquiales.	rechazado 44 vs. 42	28 ene. 57	626

Dimensión 3 Federalismo - Centralismo (3)

N°	Tema	Resultado	Fecha	Actas pp.
27	Tamaño de distrito: 1 diputado por cada 40mil. habitantes y 1 siempre que el # \leq 25 mil.	pasa 45 vs. 35	17 sep. 56	381
31	Autoridad del congreso p/ crear nuevos estados cuando lo pida una población >80mil	pasa 45 vs. 36	6 oct. 56	405
41	Prohibir a los estados formar alianzas, coaliciones o firmar tratados con otros estados o poderes extranjeros.	pasa 51 vs. 28	6 nov. 56	476

Dimensión 4 Congreso vs. Comonfort (4)

N°	Tema	Resultado	Fecha	Actas pp.
04	Prórroga p/ la comisión encargada de emitir dictamen sobre el decreto presidencial que repuso al Consejo de Gobierno	rechazada 52 vs. 39	24 mayo56	175
05	Dictamen: posponer la proposición que pide se reprueben partidas 51 y 52 del presupuesto ejecutivo.	rechazado 55 vs. 26	27 mayo56	180
06	Revocar la orden del gobierno que declara a Coahuila libre de Nuevo León.	rechazada 57 vs. 36	31 mayo 56	186-87
09	El gobierno no tiene facultad para hacer observaciones u objeciones a los decretos del C.C.	pasa 64 vs. 27	1 mayo 56	242

Anexo 2

AUTORIDAD SUPREMA DEL LEGISLATIVO NACIONAL

- Aprobar dictamen que prohíbe al Ejecutivo hacer observaciones u objeciones a decretos y resoluciones del Soberano C. C. Pasa 64 vs. 27.
 - Art. 53: se deposita el ejercicio del supremo poder legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión. Pasa 44 vs. 38.*
 - Limitar poderes impositivos del congreso. Rechazado 55 vs. 24
 - Limitar los tipos de peticiones que se hagan al congreso “si fueren de su competencia que una comisión las revise...”. Rechazado 59 vs. 21
 - Dar al congreso la autoridad de nombrar o remover al tesorero de la nación. Pasa **41 vs. 38**
 - Reservar al C.C. autoridad de dar licencias a oficiales del C.C. y la Suprema Corte. Pasa 65 vs. 21.
 - Art. 125 reformado. Proceso de reforma constitucional: se requiere que el voto de las dos terceras partes de un congreso acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. Pasa 67 vs. 13.
- * Las actas dicen 44 pero el diputado Castillo Velasco aparece en la lista de los que votaron a favor y también en la lista de los ausentes por enfermedad.

PODERES DEL EJECUTIVO

- Para nulificar el veto del ejecutivo. Artículos 66 y 67 reformados, fracción VIII : aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes. Pasa 49 vs. 31.
- Art. 86, fracción IV: Presidente puede nombrar “con autorización del congreso” coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional. Pasa unánime 80 votos.
- Fracción XII convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando “lo apruebe el Consejo de Gobierno.” Pasa unánime por 81 votos.
- Fracción XIV: habilitar toda clase de puertos, aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación. Pasa 68 vs. 11.
- Estipular que es obligación del Gobierno Federal conservar la Unión y el orden público en el interior de la federación. Pasa 50 vs. 29.

LEGALIDAD Y ORDEN

- La Ley Juárez. Pasa 70 vs. 13 y finalmente por 82 vs. 1.
- La Ley Lerdo. Pasa 78 vs. 15.
- Art. 2. Elimina fueros y tribunales especiales con excepción del fuero de guerra. Pasa 78 vs. 1.
- Apoyo del Estado para el Clero. Intento de revertir la abolición de las obvenciones parroquiales. Rechazado **44 vs. 42**.
- Anular la Ley del 9 de septiembre que permitía a los jesuitas regresar a México. Pasa 78 vs. 15.
- Elección del Presidente secreta e indirecta. Pasa 52 vs. 29.
- Fracción 2 del Art. 10: aprobar que se registre y detenga la correspondencia privada en casos de seguridad nacional. Rechazada 57 vs. 25.
- Garantizar libertad de expresión siempre y cuando no ofenda la moral, provoque crímenes, transgresiones o disturbe el orden público. Pasa 55 vs. 29.
- Aprobar Art. 15: no se aprobará ninguna ley que limite o prohíba el ejercicio de cualquier culto religioso. Rechazado 67 vs. 44.
- Aprobar juicio por jurados. Rechazado. **42 vs. 40**
- Requerir jurados públicos para asegurarse que la libertad de educación establecida por la Constitución no ofende la moral pública. Rechazado **41 vs. 40**.
- Juicio a oficiales del gobierno por tribunales ordinarios. Rechazado 67 vs. 14.
- Art. 7 del proyecto: en tiempos de paz ningún soldado puede exigir alojamiento [...] ni ningún otro tipo de servicio real o personal sin el consentimiento del propietario. Pasa 77 vs. 16.

Fuente: *Actas oficiales del Congreso Constituyente 1856 – 1857*, México, El Colegio de México, 1957.

Anexo 3

Artículos más importantes de los tres proyectos para restaurar la Constitución de 1824.

Proyecto de Marcelino Castañeda.

Sesión 20- febrero-1856 (Actas pp. 15-16)

1° La carta fundamental del 4 de oct. de 1824, el Acta Constitutiva de 31 de enero del mismo año, y el Acta de Reformas de 18 de mayo de 1847, forman la constitución de la República.

3° El actual Congreso Constituyente cesará en el mismo día en que las cámaras del Congreso Constitucional nombre su presidente, vicepresidente y secretarios. (15 agosto según 5°)

4° Entre tanto, se ocupará de revisar los actos de ésta y la anterior administración, conforme al Plan de Ayuela reformado en Acapulco, y de dictar una ley constitucional que reglamente el cumplimiento y la práctica de la Const. Federal, y la Ley electoral para el nombramiento de los supremos poderes.

8° El tercio de senadores nombrados por los supremos poderes se elegirá en un mismo día que previamente elegirá el senado; por esta cámara, el presidente de la república en consejo de ministros y la mayoría absoluta de votos, y la Suprema Corte de Justicia.

9° El resultado se comunicará a la cámara de diputados, la que declarará senador al que haya reunido 3 votos.

11° El gobierno actual ejercerá las facultades amplias que le concede el Plan de Ayutla en el orden legislativo y administrativo; pero no podrá en caso alguno contrariar la Constitución general ni las particulares en los estados, ni imponer pena a persona determinada, ni ejercer el poder judicial.

15° Entre tanto se organiza la administración interior en los Estados y Territorios, los actuales gobernadores y jefes políticos ejercerán con sujeción al gobierno general, las facultades que les conceden sus respectivas constituciones, leyes particulares, ...estas facultades cesarán el mismo día en que se instalen las legislaturas y diputaciones territoriales (27 julio según 12°)

16° Durante el periodo que abraza el artículo anterior, el gobierno general podrá suspender los decretos de los gobernadores de los Estados y jefes políticos de los Territorios que se opongan a las leyes generales o sean de notoria inconveniencia pública, dando cuenta al Congreso Constituyente para la última resolución.

17° Quedan vigentes las leyes que regían en enero de 1853 que no hayan sido expresamente derogadas, y las que no se opongan a la Constitución que rige en la República.

Proyecto de Arizcorreta y Revilla, Escudero, Gómez Tagle, Díaz González, Villagrán y Castañeda

Sesión secreta extraordinaria. 23- julio-1856 (Actas pp. 287-290).

1° El Acta Constitutiva y la Constitución Federal de 1824 forman la Constitución política de la República con las reformas contenidas en los artículos siguientes.

2° Por cada 50mil almas se nombrará un diputado y también por una fracción mayor o igual a 25mil. En los Estados o territorios donde la población fuera menor a la señalada en la base, se nombrará siempre un diputado. Se elegirán tantos diputados suplentes como propietarios.

4° Todo diputado tiene voz y voto.

5° Los eclesiásticos no pueden votar ni ser votados para los cargos de elección popular.

6° El artículo 4° del Acta constitutiva y el 3° de la Constitución de 1824 se reforman en estos términos: La religión de la nación es la católica apostólica y romana y protege su culto por leyes sabias y justas.

7° Los militares y eclesiásticos en lo civil y criminal común están sujetos al fuero ordinario, a excepción de los militares en actual servicio, en los casos que designe una ley orgánica.

8° No habrá en la República juzgados y tribunales especiales.

9° Se suprime el cargo de vicepresidente de la República. Cuando por falta temporal del presidente entra al poder el de la Suprema Corte de Justicia, la ejercerá sin asociados.

10° Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales será declarada nula por el Congreso General por medio de una ley o decreto. Los gobernadores de los Estados no son responsables por la publicación de las leyes que se anulen con arreglo a este artículo.

11° Toda ley o decreto del Congreso General que ataque la Constitución será declarada nula por las legislaturas de los Estados, y luego que en alguno de ellos haya constancia de haberse anulado una ley o decreto por la mayoría absoluta de las legislaturas no estará obligado a su observancia.

12° Cesará el sistema de alcabalas en toda la república y jamás volverá a establecerse.

14° Del 1 de agosto al 30 de septiembre de cada año habrá un segundo periodo de sesiones, destinado a formar el presupuesto del año siguiente y a decretar las disposiciones necesarias para cubrirlo.

15° No se harán más pagos en la tesorería de la federación que los prevenidos en el presupuesto corriente y en las leyes posteriores a él.

16° El Congreso General no puede imponer contingentes que graviten sobre las rentas de los Estados.

17° Las contribuciones que imponga el Congreso General serán recaudadas precisamente por empleados nombrados por el presidente en los términos que disponga la ley.

19° Las partes integrantes de la federación son las que siguen: Estados de Aguascalientes, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango., Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, y Zacatecas; los Territorios de Baja California, Colima, Isla del Carmen, Sierra Gorda, Tehuantepec y Tlaxcala.

20° Los poderes de la nación se derivan todos de la Constitución y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción.

21° Los estados pondrán en observancia sus respectivas constituciones luego que se publique esta acta.

22° Jamás se prohibirá la censura decorosa por medio de la imprenta de los actos públicos de los funcionarios y autoridades.

23° No se obedecerán las órdenes del presidente autorizadas por el ministro cuya separación haya sido pedida por la mayoría absoluta de las legislaturas.

24° Ningún diputado puede admitir para si, ni solicitar para otro, empleo o comisión del gobierno de la unión, a no ser que el empleo corresponda al ascenso por rigurosa escala.

25° Ninguna autoridad puede hacer lo que la ley no le permite expresamente y todo ciudadano es libre para hacer lo que la ley no prohíbe.

Artículos transitorios

1° El día 1 de enero del año entrante se instalarán las legislaturas de los Estados y el día 8 del mismo mes

harán la selección del presidente de la República, y remitirán las actas respectivas al actual Congreso Constituyente quien mandará reservarlas para que se entreguen al C.C. Al día siguiente harán las legislaturas el nombramiento de senadores, y remitirán las actas al mismo C.C.

2° Los gobernadores de los Estados dispondrán que las elecciones de diputados al Congreso General se hagan con la debida oportunidad, a fin de que puedan abrirse las sesiones el 18 de febrero del año entrante.

3° El 21 de febrero se cumplirá con lo prevenido en el artículo 81 de la Constitución.

[Art. 81: el 6 de enero próximo se abrirán en presencia de las cámaras, los testimonios de que se habla en el artículo anterior, si se hubieren recibido los de las $\frac{3}{4}$ partes de las legislaturas de los estados. Refiere a la elección indirecta del presidente por las legislaturas de los estados.]

4° La elección de individuos de la Suprema Corte de justicia se hará el día que señale el primer Congreso Constituyente y la actual continuará hasta que se instale la nueva.

5° Desde el día que fuere publicada esta acta, el actual presidente no tendrá más facultades que las concedidas por la Constitución al presidente constituyente, e ínterin se instala el nuevo Congreso el actual ejercerá las facultades del Congreso Constituyente.

6° El actual Congreso al ejercer las facultades de Constituyente podrá reproducir las leyes que le devuelva con observaciones el Ejecutivo con 2/3 de votos de sus miembros presentes y serán publicadas.

Proposición de Santos Degollado y Rosas, Barragán, García Granados, Vallarta, Lemus, Julián Herrera, Jesús Rojas, Ignacio Sierra, Morales Langlois, Joaquín Degollado, Fernández Alfaro, Velásquez, Albino Aranda y Dorantes y Ávila. (mismo día)

“Se restablecerá a su vigor y fuerza la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos expedida en 4 de octubre de 1824 sobre la ley fundamental de la República con las respectivas modificaciones que apruebe el Soberano Congreso mediante el dictamen de una comisión de 3 individuos, que nombrará al efecto en la sesión de hoy.”

Se pidió la dispensa de trámites para ponerla en consideración y se accedió a ella en votación nominal por 68 vs. 30. Puesta a discusión en el curso del debate y ya muy avanzada la hora de levantar la sesión según el reglamento, el señor Vallarta presentó la siguiente proposición: “se declara el congreso en sesión permanente hasta que se termine el negocio que está en discusión”. No se aprobó y se levantó la sesión.

Sesión secreta 24- julio-1856.

Continuó la discusión de la proposición del señor Degollado y otros varios señores.

*Declarada suficientemente discutida se declaró sin lugar a votar por 48 vs. 47.

Anexo 4

Sesión del 10 de septiembre de 1856.

Presidencia: Sr. Arizcorreta; *Diputados Secretarios:* León Guzmán, Isidoro Olvera y Juan de Dios Arias.

Art. 53: Se deposita el ejercicio del supremo poder legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión.

Declarado suficientemente discutido, hubo lugar a someterlo a votación, en votación nominal pedida por el señor Gamboa, por 56 señores frente a 26. Se aprueba por 44 votos contra 38.

Total: 82 Ausencias: 41

Diputados que votaron a favor del artículo (eliminación del senado)

Nombre	Estado	Nombre	Estado
1. Anaya Hermosillo	Jalisco	42. Soto, M. Fernando	Estado de México
2. Aranda, Don Albino	Jalisco	43. Vallarta	Jalisco
3. Arias, Juan de D.	Puebla	44. Zetina, José	Yucatán
4. Arriaga, Ponciano	DF		
5. Auza	Zacatecas		
6. Balcárcel, Blas	Guanajuato		
7. Barrera, Eulogio	Estado de México		
8. Blanco	Coahuila		
9. Buenrostro, Miguel	DF		
10. Castillo Velasco	DF		
11. Cendejas	DF		
12. Cerqueda, Juan	Oaxaca		
13. Degollado, Joaquín	Jalisco		
14. Degollado, Santos	Michoacán		
15. Estrada, Julián	Estado de México		
16. Fernández Alfaro	Estado de México		
17. Gamboa, J. A.	Oaxaca		
18. García Anaya	Michoacán		
19. García Conde	Chihuahua		
20. García Granados, Joaquín	Territorio de Tehuantepec		
21. Gómez Farías, Benito	Jalisco		
22. Goytia Manuel E.	Oaxaca		
23. Guzmán, León	Estado de México		
24. Jáquez, Rafael	Guerrero		
25. Langlois	Jalisco		
26. López de Nava	Zacatecas		
27. Mata, José María	Veracruz		
28. Moreno, Espiridón	Jalisco		
29. Ochoa Sánchez	Jalisco		
30. Payró, Gregorio	Tabasco		
31. Peña y Barragán	Estado de México		
32. Peña y Ramírez	Estado de México		
33. Pérez Gallardo	Zacatecas		
34. Quintero, Rafael María	Tamaulipas		
35. Ramírez, Ignacio	Sinaloa		
36. Ramírez, Mariano	Michoacán		
37. Robles, Francisco	Chiapas		
38. Rojas, Jesús	Jalisco		
39. Romero, Félix	Oaxaca		
40. Ruiz	Puebla		
41. Ramírez, Mateo	Territorio de Baja California		

Diputados que votaron en contra del artículo (a favor del senado)

Nombre	Estado
1. Aguado	Guanajuato
2. Alcaráz	Michoacán
3. Álvarez, José Justo	Querétaro
4. Ampudia, Pedro	Yucatán
5. Arizcorreta, Mariano	Estado de México
6. Arriolja	Puebla
7. Baranda, Pedro de	Yucatán
8. Barbachano	Yucatán
9. Buenrostro, Manuel	Aguascalientes
10. Castañeda, Marcelino	Durango
11. Contreras Elizalde	Yucatán
12. Díaz González	Estado de México
13. Emparán	Veracruz
14. Escudero, Antonio	Estado de México
15. Fernández, Justino	Estado de México
16. Garza Melo	Coahuila (elección de Monterrey)
17. Gómez, Manuel	Nuevo León
18. Gómez Tagle, Valentín	Estado de México
19. Guerrero, Francisco	Guanajuato
20. Irigoyen	Chihuahua
21. Larrazábal	Oaxaca
22. Lemus, Antonio	Guanajuato
23. López, Vicente	Sierra Gorda
24. Llano	Nuevo León
25. Martínez de Castro	Sinaloa
26. Morales Ayala,	Guanajuato
27. Muñoz, J. Eligio	Chihuahua
28. Navarro, Juan	Michoacán
29. Ortega, Fernando María	Puebla
30. Quijano, Benito	Yucatán
31. Revilla, José L.	Estado de México
32. Reyes, Ignacio	Querétaro
33. Rosas, José de la Luz	Guanajuato
34. Sierra, Ignacio	Guanajuato
35. Villagrán, Rafael María	Estado de México
36. Villalobos, Francisco	San Luis Potosí
37. Zarco	Durango
38. Voto particular de Olvera	Estado de México

Ausentes

Por enfermedad (6):

Nombre	Estado
1. Castillo Velasco*	DF
2. Gómez Farías, Valentín	Jalisco
3. Iniestra, Francisco	Yucatán
4. Lazo Estrada	Puebla
5. Velásquez	Estado de México
6. Zetina Abad	Puebla

Por Licencia (10):

1. Barragán, Juan	San Luis Potosí
2. Dorantes y Ávila	Isla del Carmen
3. Echáis, Mateo	Michoacán
4. Fontán	Jalisco
5. Juárez, Benito	Estado de México
6. González Páez, Rafael	Veracruz
7. Ibarra, Juan N.	Puebla
8. Márquez	¿?
9. Riva Palacio, Mariano	Guerrero
10. Rojas, Nicolás	Oaxaca

Sin Licencia (25):

		Nombre	Estado
1. Alatríste, Miguel	Puebla	15. Mariscal Ignacio	Oaxaca
2. Arriola, Guadalupe	Durango	16. Montañés	Guanajuato
3. Barros, José María	Aguascalientes	17. Muñoz Campuzano	Guerrero
4. Camarena	¿?	18. Prieto, Guillermo	Puebla
5. Cardoso, Joaquín	Oaxaca	19. Quintana, Benito	Sonora
6. Castellanos, Matías	Chiapas	20. Riva Palacio, V.	Estado de México
7. Cortés Esparza	Guanajuato	21. Soto, Juan	Veracruz
8. Del Río, José Ma.	DF.	22. Viadas, J. Mariano	Puebla
9. Díaz Barriga	Michoacán	23. Yáñez	Tlaxcala
10. Escudero y Echánove	Oaxaca (Yucatán)	24. Zepeda y Peraza	Yucatán
11. Fuente	Coahuila	25. Romero Rubio	Estado de México
12. Herrera, Julián	Jalisco		
13. Lafragua	Puebla		
14. López Alberto	Veracruz		

Tabla. Votos por estado a favor o en contra del senado y número de delegados que debían tener.

Estado	F	VS.	#
Aguascalientes	1	0	2
Chiapas	0	1	3
Chihuahua	1	1	3
Coahuila	1	1	3
Durango	2	0	3
DF.	0	4	5
Guanajuato	6	1	10
Guerrero	1	1	5
Jalisco	0	9	16
Estado de México	8	7	19
Michoacán	2	3	10
Nuevo León	2	0	3
Oaxaca	1	4	10
Puebla	2	2	13
Querétaro	2	0	3

San Luis Potosí	1	0	8
Sinaloa	1	1	3
Sonora	0	0	3
Tabasco	0	1	2
Tamaulipas	0	1	2
Tlaxcala	0	0	2
Veracruz	1	1	5
Yucatán	5	1	11
Zacatecas	0	3	6
Colima	0	0	1
Isla del Carmen	0	0	1
Territ. de Baja California	0	1	1
Territ. de Sierra Gorda	1	0	1
Territ. de Tehuantepec	0	1	1
TOTAL	38	44	155

Estados con voto dividido: Chihuahua, Coahuila, Sinaloa, Guerrero, Michoacán, Estado de México, Puebla , y Veracruz.

Estados que apoyaron la creación del senado: Nuevo León, San Luis Potosí, Durango, Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, Yucatán y Territorio de Sierra Gorda.

Estados en contra de la creación del senado: DF., Baja California, Tamaulipas, Zacatecas, Chiapas, Jalisco, Oaxaca, Tabasco y Territorio de Tehuantepec.

Se conoce la procedencia comparando los datos de la lista del 5- Feb.-1857 (94) cuando se sancionó la Constitución, con los de la lista de resultados electorales de la Convocatoria de 1856.

Fuentes: Francisco Zarco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, República Liberal – Obras Fundamentales, 1987, pp. 7 – 13.

Alberto, Trueba Urbina, *La Cámara de Diputados donde nació la Constitución de 1857 y su texto original*, Campeche, Biblioteca Campechana, 1957, pp. 104-109.

BIBLIOGRAFÍA

- Actas oficiales y minutarío de decretos del Congreso Constituyente 1856 – 1857* (1957), México, El Colegio de México.
- Aguilar, J. Antonio (2000), *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- “_____” y Gabriel Negretto (2000), “Rethinking the Legacy of the Liberal State in Latin America: The Cases of Argentina (1853-1916) and Mexico (1857-1910)”, *Journal of Latin American Studies*, 32, pp. 361-397.
- Andrade Sánchez, Eduardo (2002), “El veto y la reconducción presupuestal en la iniciativa de reformas constitucionales presentada por el ejecutivo en abril de 2001”, en Cecilia Mora-Donatto (coord.), *VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Tomo: Relaciones entre gobierno y congreso*, México, UNAM, pp.3-21.
- Arteaga Nava, Elisur (1977), “Desaparición y restablecimiento del Senado en la Constitución de 1857”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 1, núm.1, (primavera), pp. 52-74.
- Barragán, Javier Moctezuma (1994), *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM.
- Bottom, William P., et al (2000), “The Institutional Effect on Majority Rule Instability: Bicameralism in Spatial Policy Decisions”, *American Journal of Political Science*, vol. 44: 3, (july), pp. 523-540.
- Buchanan, James y Gordon Tullock (1962), *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, The University of Michigan Press.
- Bulnes, Francisco (1967 [1905]), *Juárez y las revoluciones de Ayutla y de Reforma*, México, H.T. Milenario.
- Cadenhead Jr., Ivie E. (1975), *Benito Juárez y su época*, México, El Colegio de México.
- Cámara de Diputados. 5º Congreso Constitucional de la Unión (1871), *Diario de los Debates*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, tomos I, II y III.
- Cámara de Diputados. 6º Congreso Constitucional de la Unión (1873), *Diario de los Debates*, México, Imprenta de José Mariano Fernández de Lara, tomos II y III.
- Cámara de Diputados. 7º Congreso Constitucional de la Unión (1875), *Diario de los Debates*, México, Fernando García de León y Santiago White, tomos II y III.

- Casar, María Amparo (2000), “Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999”, *Política y Gobierno*, México, vol. 7, núm.1, pp. 183-201.
- Casillas, Roberto (ed.) (1985), *El Senado de la República. Su restauración en 1875 y su presencia republicana en 120 años*, México, Senado de la República.
- Cosío Villegas, Daniel (1998 [1957]), *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 4ª edición.
- Del Arenal, Jaime (1987) “El senado en el constituyente de 1856-1857”, en José F. Paoli (coord.), *El senado Mexicano. Por la razón de las leyes*, México, Senado de la República, vol. 2, pp. 49-93.
- Elster, Jon (mimeo), “Limiting Majority Rule: Alternatives to Judicial Review in the Revolutionary Epoch”, para aparecer en E. Smith (ed.), *Constitutional Justice under Old Constitutions*, Kluwer.
- “_____” (1991), “Born to be Immortal: The Constitution-Making Process”, Cooley Lectures, University of Michigan Law School.
- “_____” (1995), “Equal or Proportional? Arguing and Bargaining over the Senate at the Federal Convention”, en Jack Night and Itaid Sened (eds.), *Explaining Social Institutions*, Cambridge Mass., Cambridge University Press, 145-160.
- “_____” (1995 b), “Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process”, *Duke Law Journal*, pp. 364-96.
- “_____” (1998), “Deliberation and Constitution-Making”, en: Jon Elster (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- “_____” (2000), “Arguing and Bargaining in Two Constituent Assemblies”, *Journal of Constitutional Law*, vol 2:2, pp. 345-421.
- García Granados, Ricardo (1957 [1906]), *La Constitución de 1857 y las Leyes de reforma en México: estudio histórico – sociológico*, México, México Nacional.
- Gobierno de la República (1852), “Manifiesto y Convocatoria del poder ejecutivo provisional de la República Mexicana, 10 de diciembre de 1841”, en *Colección de leyes y decretos, año 1841*, México, Imprenta en Palacio, pp. 161-184.
- González Oropeza, Manuel (1987), *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 2ª edición.
- Guzmán, León (1987 [1870]), “El sistema de dos cámaras y sus consecuencias”, en Manuel González Oropeza (comp.), *León Guzmán*, México, Senado de la República.

- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay (1943 [1788]), *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Hamnett, Brian (1996), “Liberalism Divided: Regional Politics and the National Project during the Mexican Restored Republic, 1867-1876”, *Hispanic American Historical Review*, vol. 76: 4, pp. 659-689.
- Jillson, Calvin C. (1988), *Constitution Making: Conflict and Consensus in the Federal Convention of 1787*, New York, Agathon Press.
- Knapp, Frank A. (1953), “Parliamentary Government and the Mexican Constitution 1857: A Forgotten Phase of Mexican Political History”, *Hispanic American Historical Review*, vol. 33: 1, (february), pp. 65-87.
- Knight, Jack (1995), “Models, Interpretations and Theories: Constructing Explanations of Institutional Emergence and Change”, en Jack Knight and Itai Sened (eds), *Explaining Social Institutions*, Michigan, The University of Michigan Press, pp. 95-120.
- Levmore, Saul (1992), “When are Two Decisions Better Than One?”, *International Review of Law and Economics*, num.12, pp. 145-162.
- “Ley Electoral de 1857” (1896), en Juan De la Torre, *Constitución anotada. La Constitución Federal de 1857, sus adiciones, reformas y leyes orgánicas anotadas, concordadas y explicadas*, México, El Fénix, 2^{da} edición, pp. 107-141.
- Lijphart, Arend (1984), *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven, Yale University Press.
- Luna Argudín, María (2002), “Entre la soberanía de los estados y la salud pública. El reestablecimiento del Senado (1872-1876)”, en María A. Casar e Ignacio Marván (coord.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1999*, México, CIDE – Taurus, pp. 47-78.
- Marván, Ignacio (1997), “Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México”, *Política y Gobierno*, vol. 4, núm.1, pp. 149-166.
- “_____” (2002), “El congreso frente a los secretarios del presidente”, en Cecilia Mora-Donatto (coord.), *VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Tomo: Relaciones entre gobierno y congreso*, México, UNAM, pp. 337-361.
- Negretto, Gabriel (1999), “Constitution-Making and Institutional Design: a Framework of Analysis”, México, CIDE, DT # 114.
- “_____” (2002), “Repensando el republicanismo liberal en América Latina. Alberdi y la Constitución argentina de 1853”, en José Antonio Aguilar y Rafael Rojas (coord.), *El republicanismo en Hispanoamérica. Ensayos de historia*

intelectual y política, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 210-45.

Núñez y Escalante, Roberto (1977), “La influencia de Lerdo de Tejada en el restablecimiento del Senado”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 1, núm. 1, pp.35- 51.

Paoli Bolio, José Francisco (coord.) (1987), *El Senado Mexicano. Por la razón de las leyes*, México, Senado de la República, 3 volúmenes.

Patterson, Samuel, y Anthony Mughan (ed.) (1999), *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*, Ohio, Ohio University Press.

Perry, Laurens Ballard (1996), *Juárez y Díaz: continuidad y ruptura en la política mexicana*, México, Era.

Rabasa, Emilio (1990 [1912]), *La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, Porrúa.

Rakove, Jack N. (1996), *Original Meanings. Politics and ideas in the making of the Constitution*, New York, Alfred A. Knopf.

Riker, William (1992), “The Justification of Bicameralism”, *International Journal of Political Science*, vol. 13, (january), pp. 101-116.

“Reglamento interino del congreso de 1824. Decreto del 23 de diciembre de 1824” (1876), en Dublán, M. y J. M. Lozano, *Legislación mexicana o redacción completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Imprenta del comercio, vol. 1, tomo I, pp. 749-762.

Rodríguez, Ramón (1978 [1875]), *Derecho Constitucional Mexicano*, México, UNAM, 2^{da} edición.

Rodríguez Kuri, Ariel (2002), “Los diputados de Tuxtepec: la administración de la victoria”, en María A. Casar e Ignacio Marván (coord.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1999*, México, CIDE – Taurus, pp. 79-123.

Roeder, Ralph (1972), *Juárez y su México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1^a edición en español.

Rojas, Rafael (2002), “La oposición parlamentaria al gobierno de Francisco I. Madero”, en María A. Casar e Ignacio Marván (coord.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1999*, México, CIDE – Taurus, pp. 107-123.

Ruiz, Eduardo (1978 [1902]), *Derecho Constitucional*, México, UNAM.

Safford, Frank (1990-1992), “Política, Ideología y Sociedad”, en Leslie Bethell (ed), *Historia de América Latina*, Barcelona, Crítica, vol. 6, capítulo II.

- Sinkin, Richard N. (1973), "The Mexican Constitutional Congress 1856-1857. A Statistical Analysis", *The Hispanic American Historical Review*, vol. 53: 1, pp.1-26.
- "_____ " (1979), *The Mexican Reform.1855-1876. A Study in Liberal Nation Building*, Austin, University of Texas Press.
- Tena Ramírez, Felipe (1997), *Leyes Fundamentales de México 1808-1997*, México, Porrúa.
- Torres Meza, Patricia (2002), *La idea del federalismo en los debates sobre la restauración del senado, 1869-1875*, México, Senado de la República.
- Trueba Urbina, Alberto (1957), *La Cámara de Diputados donde nació la Constitución de 1857 y su texto original*, Campeche, Biblioteca Campechana.
- Tsebelis, George (1995), "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multypartisim", *British Journal of Political Science*, 25: 3, (july), pp. 289-326.
- "_____ " y J. Money (1997), *Bicameralism*, New York, Cambridge University Press.
- Vile, J.M.C. (1998), *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Indianapolis, Liberty Fund, 2nd edition.
- Wood, Gordon (1969), *The Creation of the American Republic 1776- 1787*, New York, Norton and Company.
- Zarco, Francisco (1979), *Crónicas del Congreso Constituyente 1856-1857*, México, El Colegio de México y Secretaría de Gobernación.
- "_____ " (1987), *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, República Liberal – Obras Fundamentales.