

El federalista y su legado en la Constitución mexicana de 1917 aprobada por la Convención Constituyente de Querétaro

The Federalist and Its Legacy in the Mexican Constitution of 1917 Approved by the Constitutional Convention of Querétaro

Sergio Ortiz Leroux¹

Universidad Autónoma de México (México)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6417-4582>

Recibido: 28/04/2025

Aceptado: 05/09/2025

Resumen

El presente ensayo estudiará una experiencia particular que ilustra el legado de *El federalista* en Latinoamérica: la Constitución mexicana de 1917 aprobada por la Convención Constituyente de Querétaro. Para cumplir dicho propósito, en un primer momento se analizarán las aportaciones de *El federalista* a la luz de la distinción teórica e histórica entre el republicanismo de los clásicos y el republicanismo de los modernos. Posteriormente, en un segundo momento se estudiará el diseño institucional defendido por *El federalista*, que se tradujo en dos dispositivos institucionales distintos, pero complementarios: a) la democracia representativa y b) la separación de poderes. Una vez que se llegue a este punto, se entrará en un tercer momento al núcleo del trabajo: analizar la influencia de *El federalista* en la Constitución mexicana de 1917 aprobada por la Convención Constituyente de Querétaro. Finalmente, –y a manera de conclusión–, se estudiará el desajuste que se presentó en el siglo XX mexicano entre, por un lado, los ideales republicanos, democráticos y federalistas plasmados en la Constitución

¹ Doctor en Ciencias Sociales por la Flacso-México. Profesor-investigador de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y profesor de asignatura de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Integrante del Grupo de Investigación de Teoría y Filosofía Política y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Autor de los libros: *En defensa de la República. Lecciones de teoría política republicana*; *El debate del pensamiento político contemporáneo. Una aproximación al liberalismo, republicanismo, comunitarismo y multiculturalismo*; y *Democracia y capitalismo: entre la socialdemocracia y el neoliberalismo*.

de 1917 y, por el otro, la realidad política del país, que tomó atajos muy diferentes y distantes de los principios establecidos por nuestra Carta Magna.

Palabras-clave: *El federalista*, Constitución norteamericana de 1787, republicanismo, democracia representativa, separación de poderes, Constitución mexicana de 1917.

Abstract

This essay will study a particular experience that illustrates the legacy of *The Federalists Papers* in Latin America: The Mexican Constitution of 1917 approved by the Constituent Convention of Querétaro. To accomplish this objective, we will first analyze the contributions of *The Federalist Papers* considering the theoretical and historical distinction between the “republicanism of the classics” and the “republicanism of the moderns”. Subsequently, we will study the institutional design advocated by *The Federalist Papers*, which resulted in two distinct but complementary institutional arrangements: a) representative democracy and b) separation of powers. Once this point is reached, we will enter in a third phase the core of the work: analyse the influence of *The Federalist Papers* on the Mexican Constitution of 1917 approved by the Constituent Convention of Querétaro. Finally, and by way of conclusion, we will study the imbalance that arose in 20th-century Mexico between, on the one hand, the republican, democratic, and federalist ideals embodied in the 1917 Constitution and, on the other, the country’s political reality, which took very different and distant shortcuts from the principles established by our Magna Carta.

Keywords: *The Federalist Papers*, American Constitution of 1787, republicanismo, representative democracy, separation of powers, Mexican Constitution of 1917.

Introducción²

El federalista [*The Federalist Papers*] (Hamilton, Madison y Jay 1987) es un libro especial que forma parte del género centauro: mitad documento político de carácter militante y mitad volumen intelectual de corte académico. Al igual que *El Príncipe* (1532) de Nicolás Maquiavelo, *El federalista* es un libro que fue planeado *ex profeso* por sus autores para intervenir en una coyuntura política específica, pero que, por los secretos o laberintos de la

² Agradezco a las/los dictaminadores anónimos sus comentarios, críticas y sugerencias que ayudaron a mejorar este texto.

historia, consiguió traspasar virtuosamente la barrera del tiempo. Un volumen escrito para la persuasión política parlamentaria y el debate público ciudadano que se ha convertido por méritos propios en un clásico de la teoría política moderna y contemporánea. Una *fugacidad eterna* o una *eterna fugacidad*. Escrito en 1788, básicamente por Alexander Hamilton, padre fundador de los Estados Unidos, pero también por James Madison, cuarto presidente de los Estados Unidos (1809-1817), y John Jay, primer presidente de la Corte Suprema de los Estados Unidos (1789-1795), *El federalista* es un volumen redactado a seis manos que reúne un conjunto de 85 artículos, escritos bajo el seudónimo de *Publius*³, dirigidos a promover la ratificación en el Estado de Nueva York de la Constitución federal aprobada en la Convención Constitucional de Filadelfia de 1787.

La estela que dejó y sigue dejando *El federalista* en los Estados Unidos es muy amplia y profunda⁴. No se podría comprender en nuestros días su diseño constitucional y su arquitectura institucional, sustentados en la democracia representativa, la separación de poderes y el federalismo, sin las huellas fundacionales que dejaron *los federalistas* hace más de dos siglos (238 años exactamente). Pero no sólo los Estados Unidos son deudores de la originalidad, audacia e inteligencia de Hamilton, Madison y Jay, sino también lo son distintas experiencias constitucionales de América Latina en los siglos XIX y XX, las cuales son herederas, en muchos sentidos, de la Constitución norteamericana de 1787 y su traducción ensayística y literaria en la obra de *El federalista*.

El presente ensayo analizará de manera sistemática una experiencia o caso particular que ilustra el legado constitucional e institucional de *El federalista* en Latinoamérica: la Constitución mexicana de 1917 aprobada por la Convención Constituyente reunida en la ciudad de Querétaro a finales de 1916 y principios de 1917. No se estudiarán, hay que aclararlo desde el principio, los no pocos cambios que ha experimentado esta constitución que continúa aún vigente en México. El foco de atención se centrará, más bien, en la versión original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917. Dos interrogantes centrales e íntimamente relacionadas guiarán y articularán la reflexión en el presente ensayo: a) ¿cuál fue la influencia particular que tuvo *El federalista* en la Constitución mexicana de 1917 aprobada por la Convención Constituyente de Querétaro y en qué sentido el federalismo mexicano emanado de la Constitución del 17 difiere del federalismo norteamericano procedente de la Constitución de los Estados Unidos de 1787?, y b) ¿cuáles fueron los factores o circunstancias que

³ El seudónimo fue elegido en honor a Publio Valerio Publicola, una figura histórica que jugó un papel muy importante en la fundación de la República romana en el año 509 a.C.

⁴ El legado democrático de *El federalista* en los Estados Unidos puede ser erosionado o desmantelado por el gobierno autoritario del presidente Donald Trump (2025-2029). Asunto que merece ser enunciado, pero que, obviamente, no será abordado en este trabajo.

explican el desajuste que se presentó en el siglo XX mexicano entre los ideales republicanos, democráticos y federalistas plasmados en la Constitución de 1917 y la realidad empírica de un régimen político, heredero de la Revolución mexicana, que se distinguió por sus tintes monárquicos y sus rasgos autoritarios y centralistas?

Ahora bien, para intentar ofrecer una respuesta convincente a ambas interrogantes de investigación se realizará, previamente, un pequeño rodeo que puede ayudar a valorar, en su justa dimensión, el enorme legado de *los federalistas*. En un primer momento de este ensayo, en efecto, se analizarán las múltiples aportaciones de *El federalista* a la luz de la distinción teórica y también histórica entre el llamado *republicanismo de los clásicos* y el denominado *republicanismo de los modernos*. Como se sabe, la tradición republicana se distingue porque en su interior coexisten no sin dificultades distintos enfoques, corrientes y autores que ponen énfasis, por un lado, en los principios y valores clásicos de libertad política, virtud cívica y participación política de los ciudadanos como fundamentos centrales de la república, o, por el otro, en las “virtudes institucionales” del republicanismo moderno que permite fundar un sistema constitucional de control y balance del gobierno. Distinción o contraste entre los antiguos y los modernos republicanos que generó interesantes debates metodológicos en el último cuarto del siglo XX tanto en la teoría política como en la historia intelectual.

Posteriormente, en un segundo momento se estudiará de manera puntual el diseño institucional defendido por *El federalista*, pionero, precisamente, del republicanismo de los modernos, el cual se tradujo en dos dispositivos institucionales distintos, pero a la vez complementarios: a) la democracia representativa⁵ y b) la separación de poderes. Una vez que se llegue a este punto del análisis, se entrará, en un tercer momento, a la *nuez* del trabajo – parafraseando al sabio mexicano Alfonso Reyes– que ahora nos ocupa: la influencia constitucional e institucional de *El federalista* en la Constitución mexicana de 1917 aprobada por la Convención Constituyente de Querétaro de finales de 1916 y principios de 1917.

Finalmente, –y a manera de conclusión–, se analizará el desajuste que se presentó en buena parte del siglo XX mexicano entre, por un lado, los ideales republicanos, democráticos y federalistas plasmados en la Constitución de 1917 y, por el otro, la realidad política del país, que tomó atajos muy diferentes y acaso distantes de los principios establecidos por nuestra Carta Magna. Más

⁵ En este ensayo se utilizará la distinción entre democracia antigua (directa) y democracia representativa (moderna). Se trata de un anacronismo con respecto al texto original de *El federalista*, ya que la contraposición que ahí se reitera es entre “democracia” (directa) y “república” representativa. Prefiero usar la distinción entre democracia antigua directa y democracia moderna representativa a fin de resaltar la contribución de *los federalistas* a la discusión y práctica de la democracia en las sociedades modernas.

allá del sueño republicano y democrático plasmado en la Constitución de 1917, se aclimató en México en el siglo pasado la pesadilla de un régimen político autoritario, centralista y sin división de poderes.

1. Del republicanismo de los clásicos al republicanismo de los modernos

Dice Octavio Paz que los seres humanos somos imitadores por naturaleza y los aprendizajes comienzan con la imitación. Sin ella, advierte el poeta mexicano, serían inexplicables todas las vocaciones. El llamado a la imitación no es fortuito ni milagroso, sino que nace de una energía anímica que es la admiración. Imitamos aquello que admiramos, que apreciamos como extraordinario o fascinante. Son sentimientos que aparecen frecuentemente en la infancia y la adolescencia. La primera forma de creación, sea esta la del escritor, el pintor o el músico, lleva la huella inevitable de la imitación. Pero más temprano que tarde el creador-imitador tiene que salir de su espacio de seguridad y confort para arriesgarse a ingresar al territorio desconocido de la invención. Su aventura en los nuevos territorios será fructífera si ha practicado o repetido aquellos comportamientos o actividades que le provocan admiración. Solo puede llegar a ser original, sentencia Paz, aquella persona que llegue a dominar el arte de la imitación (Paz 1999: 12).

El federalista es una obra política del siglo XVIII que puede ser interpretada a partir de la dialéctica entre la imitación y la originalidad. Sus autores, especialmente Hamilton, pero también Madison y Jay, no fueron unos seres iluminados que mágicamente revelaron a los mortales las virtudes de la Constitución que emanó de la Convención federal de 1787, sino fueron personajes que heredaron una añeja y prolífica tradición política que tuvo y tiene mucho que decir a la hora de pensar los fundamentos, principios e instituciones que contribuyen a la creación del orden político y social. Sin embargo, los autores de *El federalista* no se limitaron a imitar las grandes lecciones que ofrecieron pensadores clásicos del republicanismo como Marco Tulio Cicerón, Nicolás Maquiavelo o James Harrington. En el conjunto de ensayos cortos compilados en un libro bajo el nombre de *El federalista*, Hamilton y sus cómplices no repitieron mecánicamente el lenguaje de las virtudes clásicas antiguas o reprodujeron literalmente el modelo del gobierno mixto de la República romana, sino que se arriesgaron, en cambio, a imaginar y promover una novedosa empresa política e intelectual que con el paso del tiempo se revelaría como profundamente original, ya que sentaría las bases del llamado *republicanismo de los modernos*. Su salto al vacío, por tanto, no fue temerario, pues estuvo acompañado por el ropaje teórico del republicanismo clásico. Pero tampoco fue un salto dogmático, ya que *los federalistas* pusieron a prueba la

tradición republicana a fin de sopesar su actualidad al momento de ilustrar y quizá orientar los acontecimientos políticos de su tiempo y circunstancia⁶. De ahí su radical originalidad.

Parafraseando a Benjamín Constant (1989) con su famoso texto “De la libertad de los antiguos comparada con la libertad de los modernos”⁷, se puede afirmar que con *El federalista* comienza la distinción entre el republicanismo de los clásicos y el republicanismo de los modernos. La tradición republicana clásica remite históricamente a la República romana (509-27 a.C.) y a las ciudades medievales y renacentistas italianas de los siglos XI al XIV. Su origen intelectual se remonta al filósofo griego Aristóteles, quien diferencia en la *Política* los regímenes rectos que se dirigen al “interés común” de los gobernados y los regímenes desviados que están al servicio de los “intereses particulares” de los gobernantes. Dentro de los primeros se encuentran gobiernos como monarquía, aristocracia y *politeia* (traducida en alemán o francés por república) y dentro de los segundos están tiranía, oligarquía y democracia.

Sin embargo, las formas simples de gobierno, advierte Aristóteles, son inestables por naturaleza, ya que se encuentran inmersas en un proceso cíclico inevitable. De ahí que el filósofo griego plantee la necesidad del gobierno mixto –también denominado república– con el fin de evitar la inestabilidad de las formas de gobierno⁸. La teoría del gobierno mixto se sostiene en el

⁶ Las circunstancias fueron las siguientes: “Las trece colonias británicas de América habían declarado su independencia en 1776, a la que siguió la guerra de independencia que duró cinco años. Siete meses antes de la rendición británica en Yorktown, el 19 de octubre de 1781, los representantes de los nuevos Estados Norteamericanos se habían reunido en un Congreso continental (marzo de 1781), ratificando un documento en el que se definían su identidad colectiva y relaciones: los ‘Artículos de la Confederación’. Algo parecido a un gobierno federal se guio por las disposiciones de aquel documento hasta 1787, año en el que el Congreso –una reunión de los Estados constituyentes, conocido posteriormente como la ‘Convención constitucional’– convocó para el mes de mayo siguiente la reunión de otra asamblea en Filadelfia, Pensilvania ‘con el único y expreso propósito de revisar los Artículos de la Confederación’. De hecho, se excedieron tanto en su escrito formal que acabaron redactando una nueva constitución. Esta constitución, base de la actual Constitución americana, se forjó durante un periodo de seis meses de debate intenso y secreto, entre ciento cincuenta delegados procedentes de doce Estados, y firmada, no sin recelos, el 17 de septiembre de 1787” (Hampsher-Monk 1996: 233-234).

⁷ “De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos” es una famosa conferencia pronunciada por Constant, pensador liberal clásico de principios del siglo XIX, en el Ateneo de París, en febrero de 1819. Su texto es usado en la teoría y filosofía política como referencia para distinguir la libertad democrática, que es la libertad de los antiguos (libertad “en” el Estado), de la libertad liberal, que es la libertad de los modernos (libertad “frente” al Estado).

⁸ Al respecto, el escritor griego Polibio (203-120 a.C) ha pasado a la historia del pensamiento político como el teórico del gobierno mixto. En el Libro VI de las *Historias* considera que todas las constituciones simples, por el hecho de serlo, son malas. ¿Cuál es la solución? El gobierno mixto, es decir, una constitución que sea producto de un arreglo entre las tres formas clásicas. El ejemplo histórico de lo anterior es el de la Esparta de Licurgo: “Licurgo (...) promulgó una constitución no simple ni homogénea, sino que junto en una las particularidades y las virtudes de las constituciones mejores. Así evitaba que alguna de ellas se desarrollara más de lo necesario y derivara hacia su desmejoramiento congénito (...)” (citado por Bobbio 1987: 50).

principio que afirma que la degeneración de una forma de gobierno buena en una mala puede evitarse con la construcción de un gobierno mixto que sea el producto de una mezcla o combinación de las tres formas buenas. En palabras de Aristóteles: “En opinión de algunos, en efecto, la mejor constitución debe ser una combinación de todas las formas de gobierno, y por ello elogian la de los espartanos, que (...) está hecha de oligarquía, monarquía y democracia (...) Mejor se expresan quienes combinan más formas de gobierno, ya que es mejor la constitución que consta de más elementos” (Aristóteles 2000: 41). El origen de la palabra república en la Grecia antigua, en consecuencia, se encuentra asociado, por un lado, a la *politeia*, y por el otro, al gobierno mixto o compuesto.

Algunos siglos más tarde, la idea del gobierno mixto de Aristóteles logrará sedimentarse históricamente en la República romana, que debía su unidad interna y su éxito externo a una peculiar constitución mixta que reunía lo mejor de las tres formas de gobierno: el poder del monarca en manos de la figura del cónsul; la autoridad de los nobles en la institución del Senado; y la libertad democrática con sede en los llamados tribunos populares (Rivero 1998: 60). Fue Cicerón quien le ofreció cobertura teórica a la Roma republicana. En *De la República* (54 a.C.) sostiene que la *res publica* es, sobre todo, *res populi*: “Es pues, la república la ‘cosa del pueblo’ y el pueblo, no toda agrupación de hombres agregada de cualquier manera, sino la agrupación de una multitud, asociada por un consenso de derecho y la comunidad de intereses” (Cicerón 1984: 20). El pueblo republicano no es una masa cualquiera, ni es una simple agregación de individuos, sino es representado como una “comunidad de intereses” que mantiene un “consenso” deliberativo en torno a una legislación común (*iuris consensus*). De suerte que no puede pensarse una república “que se autogobierna” sin la presencia de un conjunto de leyes e intereses comunes. Para que éstos sean realizables, sostiene el republicanismo clásico, se requiere que los ciudadanos participen activamente en los asuntos públicos y cultiven en su vida diaria un conjunto de virtudes cívicas. La ciudadanía clásica republicana, en efecto, no sólo reconoce determinados *derechos* de las personas, sino también les reclama asumir ciertos *deberes* que vayan más allá del mero respeto a los derechos de los demás. Deberes u obligaciones que están estrechamente vinculados con un compromiso claro y directo relacionado con los intereses fundamentales del conjunto de la sociedad. A fin de realizar esos intereses trascendentales, afirman los defensores de la república, los ciudadanos necesitan compartir un cierto *ethos*, vale decir, valores, concepciones sustantivas del bien, costumbres, las clásicas virtudes que en la actualidad son llamadas virtudes cívicas:

Una república que se autogobierna sólo puede perdurar si sus ciudadanos cultivan esa cualidad decisiva a la cual Cicerón denominó *virtus*, los teóricos

italianos más tarde convirtieron en *virtú* y los republicanos ingleses tradujeron como *civic virtue* (virtud cívica). Así, el término se emplea para denotar el espectro de capacidades que cada uno de nosotros debe poseer como ciudadano: las capacidades que nos permiten por voluntad propia servir al bien común, y de este modo defender la libertad de nuestra comunidad (Skinner 2004: 106).

En la tradición republicana clásica, los *hábitos del corazón*, según la bella frase acuñada por Alexis de Tocqueville, se deben priorizar en algún sentido sobre la estructura institucional y jurídica. Las leyes e instituciones políticas (gobierno, parlamento, tribunales), son, ciertamente, una condición necesaria para la existencia y sobrevivencia de un Estado, pero son insuficientes para que éste se dirija a garantizar el bien común de toda la sociedad. Se requiere, además, de la presencia de un conjunto de virtudes cívicas en las personas para conseguir dicho propósito. Se podrán tener las mejores leyes y las mejores instituciones, rezan los republicanos, pero si no existen los seres humanos que participen en la elaboración de esas leyes y que hagan funcionar correctamente esas instituciones, el proyecto de la república seguramente fracasará.

El último eslabón de la cadena del republicanismo clásico se encuentra en el pensamiento renacentista de Nicolás Maquiavelo, quien identifica en *El príncipe* (1532) a la república como una forma de Estado, aristocrática o democrática, diferente de la monarquía: “todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen soberanía sobre los hombres, han sido o son repúblicas o principados” (Maquiavelo 1981: 37). Sin embargo, el republicanismo maquiaveliano —que no necesariamente maquiavélico— rompe con la problemática clásica de la mejor forma de gobierno al asociar la grandeza de la República romana al conflicto social y su concreción política en términos de bien común y libertad civil. En los *Discursos sobre la primera década de Tito Livio* (1531), el pensador florentino expone el secreto de la excelencia romana (I, 4): “Creo que los que condenan los tumultos (*tumulti*) entre los nobles y la plebe atacan lo que fue la causa principal de la libertad en Roma, se fijan más en los ruidos y gritos que nacían de esos tumultos que en los buenos efectos que produjeron” (Maquiavelo 1987: 41). En toda república, sostiene Maquiavelo, existen dos deseos o humores opuestos e irreconciliables: el deseo de los “Grandes” de dominar y el deseo del “pueblo” de no ser dominado. La fama de Roma radicaba, precisamente, en su capacidad para interponer entre ambos humores no a un Príncipe absoluto, sino a una institución universal e impersonal como es la ley. La ley republicana desempeñaba un papel de profilaxis social que servía, precisamente, para acotar o limitar el dominio de los Grandes hacia el pueblo.

En la estela de este horizonte intelectual, el pensamiento político y jurídico de Charles de Montesquieu, en especial su crítica al republicanismo clásico y su

conocida teoría sobre la separación de poderes⁹, constituirá el fundamento teórico de *El federalista* en el debate constitucional que siguió a la independencia de las colonias americanas. Hamilton, Madison y Jay desarrollarán un nuevo concepto de república –que aquí hemos fraseado como republicanismo de los modernos– completamente distinto al sostenido por los autores de la tradición republicana clásica de Roma y de las ciudades italianas medievales y renacentistas. Para los *federalistas*, las colonias americanas formaban parte de un territorio muy amplio con una población considerable (aproximadamente cuatro millones al momento de la independencia), que imposibilitaba aplicar literalmente los principios republicanos clásicos romanos, medievales y renacentistas. En consecuencia, la característica fundamental de toda república moderna será en adelante la *representación política* mediante elecciones periódicas en las que compiten distintos partidos políticos. La noción de representación política que sostiene Hamilton está orientada a defender la autonomía y discrecionalidad de los representantes en relación con los representados. Lo fundamental de este nuevo sistema representativo es conseguir la gobernabilidad del gobierno, con el propósito de que éste pueda actuar de acuerdo con los intereses generales de la Nación y no en función de los intereses facciosos de los grupos sociales mayoritarios o minoritarios (Velasco Gómez 1995: 115).

La constitución de una república moderna debe fundarse, según *El federalista*, en un conocimiento profundo de las consecuencias prácticas que tienen las leyes y las instituciones en el comportamiento de las personas. Desde su mirada, son las leyes y las instituciones públicas, y no las meras cualidades morales de los ciudadanos, las que pueden garantizar la existencia y conservación de la república. La libertad, en consecuencia, no es producto de una suerte de moralidad cívica superior que puede cultivarse a través de la educación o la experiencia, sino es resultado, más bien, de una organización integral del Estado: “(Los federalistas) operaron un cambio drástico en el concepto de república. Al considerar que una república se caracteriza (...) porque existe ‘el esquema de representación política’ y al adoptar una concepción autoritaria de la misma, descartan totalmente la idea clásica de república como una forma de Estado cuyo principio fundamental es la virtud cívica y la participación política

⁹ En *El espíritu de las leyes* (1748, VI, XI), Montesquieu desarrolla su teoría de la separación de poderes a partir de su lectura de la Constitución inglesa. En cada Estado, señala el pensador francés, existen tres poderes: el Legislativo, que hace las leyes; el Ejecutivo, que las ejecuta; y el Judicial, que castiga los delitos y juzga las diferencias particulares. Cada uno de estos poderes tiene que estar en manos distintas para evitar el poder arbitrario: “Cuando el poder legislativo está unido al poder ejecutivo en la misma persona o cuerpo, no hay libertad porque se puede temer que el monarca o el Senado promulguen leyes tiránicas para hacerlas cumplir tiránicamente. Tampoco hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo. Si va unido al poder legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido al poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes” (Montesquieu 1993: 115-116).

de los ciudadanos” (Velasco Gómez 1995: 116).

En conclusión. Los defensores de la constitución norteamericana, especialmente *los federalistas*, rechazaron los principios y valores clásicos de libertad política, virtud cívica y participación política de los ciudadanos como fundamentos centrales de la república, reemplazándolos por las “virtudes institucionales” que permiten fundar un sistema constitucional de control y balance del gobierno. El diseño institucional de *El federalista* pretendió preservar el equilibrio de poderes de la organización política de Inglaterra en una sociedad igualitaria, extensa en territorio y numerosa en población. El resultado de esta original operación política e intelectual fue que la tradicional separación de poderes británica: *a)* se reforzó mediante un sistema presidencial con Senado y Congreso, *b)* se privilegió la lógica de la representación política y *c)* se pluralizó el poder a través de la organización política federal (Rivero 1998: 63). De esta manera, el republicanismo norteamericano del siglo XVIII se vinculó no solamente con “otra” tradición moderna, el liberalismo, sino que también se adaptó a las condiciones estructurales y funcionales del Estado y las sociedades modernas¹⁰.

2. El diseño institucional del republicanismo moderno defendido por *El federalista*

El republicanismo de los modernos reflejado en *El federalista* fue una teoría política que no se reservó exclusivamente para las discusiones intelectuales entre los enterados, sino que cumplió, más bien, una función práctica y estratégica al ofrecer una fundamentación teórico-analítica a la Constitución aprobada en la Convención federal de 1787. Mas que una teoría política orientada a la especulación entre el gremio de abogados y otros especialistas, era una teoría de la política dirigida a la persuasión de los congresistas norteamericanos y a la deliberación de los ciudadanos¹¹. Una

¹⁰ Sin embargo, hay que recordar que no todo el republicanismo norteamericano de la Guerra de Independencia tomó distancia de los principios básicos del republicanismo clásico. Es el caso de Thomas Jefferson, jefe de *los antifederalistas* en el debate constitucional fundacional de los Estados Unidos, quien en su defensa de las virtudes cívicas se preocupó por asegurar el establecimiento de un tipo singular de organización económica, funcional al surgimiento de tales virtudes. En concreto, el estadista norteamericano proponía la organización de un modelo de república agraria, que fuera el caldo de cultivo para la obtención de buenos ciudadanos.

¹¹ La filósofa política argentina-mexicana Nora Rabotnikof, recientemente fallecida, se lamentaba hace algunos años en una conversación en la Flaco-México que la teoría política que se cultivaba actualmente en los claustros universitarios de México, Estados Unidos y América Latina ha perdido contacto con los procesos histórico-políticos de nuestras sociedades. Anteriormente, el vínculo entre las ideologías políticas y los movimientos sociales y partidos políticos era muy estrecho. Las ideas eran retomadas y reformuladas por los actores sociales y políticos. Ahora, advertía con tristeza Rabotnikof, la discusión filosófico-política está dirigida casi exclusivamente a los especialistas en la materia. En palabras de Gabilondo Soler, el famoso Cri Cri o grillito cantor mexicano: “El comal le

teoría política que, en concreto, buscaba justificar la utilidad y deseabilidad de la Unión, en contraste con la Confederación, y la necesidad de fundar el gobierno enérgico que necesita la Unión (Diamond 1992: 621). Quizá el concepto marxista de praxis sintetice el estrecho vínculo que existía entonces entre teoría y práctica, entre ideas más o menos abstractas y actores y estrategias políticas concretos. La república de los modernos descansó en dos dispositivos institucionales distintos, pero complementarios: a) la democracia representativa y b) la separación de poderes. Pasemos a analizar cada uno de ellos.

2.1. Democracia representativa

La sofisticada justificación que se ofreció sobre la necesidad de establecer en los Estados Unidos una democracia representativa moderna distinta a la democracia directa antigua es parte fundamental del secreto de la originalidad de *El federalista*. El principio general que orientaba la discusión es ilustrativo: la Constitución federal contiene, sostenía *Publius*, el nuevo y verdadero principio de la Unión republicana que rescatará al gobierno republicano en los Estados Unidos: “En la magnitud y en la organización adecuada de la Unión, por tanto, encontramos el remedio republicano para las enfermedades más comunes de ese régimen” (Hamilton, Madison y Jay 1987: 41). ¿Cuál era la enfermedad y cuál la medicina? Para *los federalistas*, los norteamericanos vivían ya con gobiernos republicanos estatales y bajo la unión confederada de esas repúblicas. Sin embargo, el principio de esas repúblicas y de su unión era viejo y falso. La Confederación y las repúblicas en lo individual tendían a “las enfermedades mortales que han hecho perecer a todo gobierno popular” (Hamilton, Madison y Jay 1987: 40). Para clarificar la singularidad tanto de la enfermedad como del remedio, *El federalista* realiza distinciones conceptuales importantes. En primer lugar, la palabra república requería precisiones. *Publius* defiende no cualquier tipo de república, sino en particular una *república democrática*. La palabra república siempre significó ausencia de monarquía y relevancia del conjunto de los ciudadanos, pero el uso original distinguió entre repúblicas aristocráticas u oligárquicas y repúblicas democráticas. Sin embargo, la república que defiende *El federalista* no tenía mucho que ver con los regímenes aristocráticos y oligárquicos, por lo que el nuevo republicanismo sostiene que la república pertenece en total al tipo de gobierno democrático.

Pero, aquí surge la pregunta clave: ¿qué tipo de gobierno democrático? En el célebre décimo ensayo de *El federalista* se distingue una república democrática de una democracia pura. Por democracia pura, *los federalistas* entienden una sociedad integrada por un reducido número de ciudadanos, que

dijo a la olla...”.

se reúnen y administran *personalmente* el gobierno¹². Se trata, obviamente, del modelo de democracia antigua y directa que nació en la Atenas griega del siglo V a.C. La república democrática, en contraste, es un gobierno en el que se presenta el esquema de la representación. De manera que el sinónimo perfecto de la palabra república, según *los federalistas*, no es democracia pura, sino *democracia representativa* (Diamond 1992: 625). A contracorriente de las tradiciones republicana y liberal, que sostienen que solo los países pequeños podían gozar de gobiernos republicanos¹³, ya que los países grandes se volvían despóticos pues necesitaban de un déspota en razón de su tamaño y su población, *El federalista* descubrió en la democracia representativa el remedio republicano ideal para extender los principios republicanos y democráticos a países con territorio grande y numerosa población. En la Antigüedad había gobiernos democráticos o populares, pero se trataba de democracias puras de tipo directo y no representativo. Los europeos, por su parte, tenían gobiernos parcial o totalmente representativos, pero no estaban basados en la soberanía popular. La innovación de Estados Unidos consistió, precisamente, en combinar gobiernos democráticos y principio representativo. Se mantuvo, ciertamente, el principio de soberanía popular, pero se planteó la distinción –desconocida para los griegos– entre titularidad y ejercicio del poder. El titular del poder seguía siendo el pueblo soberano, pero el ejercicio del poder descansaba en sus representantes, que eran electos mediante el voto.

Ahora bien, ¿cuál era la enfermedad que, según *El federalista*, podría curar la democracia representativa de la Unión? El principal problema de los gobiernos democráticos, sean democracias puras antiguas o gobiernos estatales de los Estados Unidos, era el faccionalismo o sectarismo: “Por facción entiendo cierto número de ciudadanos, estén en mayoría o minoría, que actúan movidos por el impulso de una pasión común, o por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses permanentes de la comunidad considerada en su conjunto” (Hamilton, Madison y Jay 1987: 36). El faccionalismo político aparece cuando un grupo de personas, que pueden ser las más o las menos, unido por un conjunto de intereses particulares, se superpone a un conjunto mayor o colectividad. De manera que la facción o parte dominante de la sociedad (mayoritaria o minoritaria), comienza a hablar en nombre de la totalidad y hace valer sus intereses particulares como si éstos

¹² Es un reducido número de ciudadanos porque las mujeres, los esclavos y los metecos (extranjeros) estaban excluidos del estatus de ciudadanía.

¹³ Esta tesis tiene su origen en Montesquieu, quien sostiene en *El espíritu de las leyes* que la república, sea aristocrática o democrática, es propicia para países pequeños, mientras el despotismo, en cambio, es propio de países grandes. Jean Jacques Rousseau, por su parte, también advierte en *El Contrato social* (1762) las ventajas de los Estados pequeños y las desventajas de los grandes: “En todo cuerpo político hay un máximo de fuerza que no podría rebasar, y del que con frecuencia se aleja a fuerza de agrandarse. Cuando más se extiende el vínculo social, más se relaja; y, en general, un Estado pequeño es proporcionalmente más fuerte que uno grande” (Rousseau 2010: 294).

fuesen intereses comunes a todos los ciudadanos del Estado (Ortiz Leroux 2022: 57).

Para *El federalista*, el problema del faccionalismo o sectarismo en los gobiernos democráticos representativos tiene tres aspectos:

Primero, existe la posibilidad de que el pueblo pierda el control de su gobierno, de que los (representantes) subviertan el régimen. Segundo, es posible que las mayorías populares, con la ayuda de representantes sumisos, gobiernen de forma opresiva. Tercero, existe la posibilidad de que las mayorías, con la complicidad de representantes sumisos, gobiernen no en forma opresiva, pero sí insensata y dejen de hacer lo necesario para darle estabilidad al gobierno (Diamond 1992: 629).

A fin de proteger al pueblo de sus representantes, *los federalistas* destacan la importancia de las elecciones. Los representantes no tendrán el poder último, afirman, porque éstos serán objeto de elección popular. De ahí que la subversión del régimen por los representantes se corrija mediante el derecho de sufragio, que protege a la sociedad contra la opresión de sus gobernantes.

2.2. Separación de poderes

Pero no es suficiente la democracia representativa en la arquitectura institucional republicana. Para combatir el cáncer del faccionalismo que acaba contaminando todo el cuerpo de la república, se requiere, además, fundar una *nueva ciencia política* que emprenda un original ejercicio de reingeniería institucional, el cual era desconocido, obviamente, por los antiguos. El ensayo noveno de *El federalista* daría la primicia sobre los dispositivos centrales de esa nueva ingeniería institucional:

La redistribución ordenada del poder en distintos departamentos; la introducción de frenos y contrapesos legislativos; la institución de tribunales integrados por jueces que conservarán su cargo mientras observen buena conducta; la representación del pueblo en la legislatura por medio de diputados de su elección; todos éstos son *descubrimientos modernos* o que se han perfeccionado principalmente en los tiempos modernos. Son otros tantos medios, medios poderosos, para conservar las sobresalientes ventajas del gobierno republicano y aminorar o evitar sus imperfecciones (Hamilton, Madison y Jay 1987: 32-33, cursivas mías).

La separación de poderes¹⁴, es decir, “la distribución ordenada del poder en distintos departamentos” (Hamilton, Madison y Jay 1987: 219-223), disminuiría el peligro de que las mayorías populares gobiernen de forma “opresiva” e “insensata”. No es suficiente, señala *Publius*, con proteger a la sociedad contra la opresión de los representantes, también es necesario proteger a una parte de la sociedad contra la otra parte, particularmente contra las *mayorías populares autoritarias*. El peligro, advierte *El federalista*, es que las mayorías populares reclamen medidas opresivas y violatorias de derechos de terceros y sus representantes electos sean sumisos y acepten esas medidas sin mayor discusión¹⁵. La separación de poderes está pensada, precisamente, para mitigar los males de las mayorías opresivas en el ámbito del gobierno. Cuando en una república no existe separación de poderes, un solo departamento realiza todas las funciones de gobierno, con la consecuencia de que éste no podrá contrarrestar la voluntad de una mayoría opresora. Con la separación de poderes, en cambio, se retoma la antigua distinción entre las funciones legislativa, ejecutiva y judicial del gobierno y se convierte en una diferenciación entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial¹⁶.

Ahora bien, la distribución del miedo a la mayoría no es equitativa. Al contrario, el mayor de los miedos se focaliza en la autoridad legislativa, fuente directa e inmediata de la legitimidad y las demandas populares. Por ello, los poderes Ejecutivo y Judicial, sostiene *El federalista*, deben tener a su disposición todos los *medios* necesarios para resistir al poder Legislativo cuando éste comience a ceder ante las demandas desbordadas y apasionadas del pueblo: “el veto, la iniciativa legislativa del presidente, su discreción en la aplicación de las leyes, la revisión judicial y la discreción de los jueces en la adjudicación de los casos individuales” (Diamond 1992: 631).

¹⁴ Se utiliza la expresión “separación de poderes” y no “división de poderes”, en tanto la primera indica que los poderes del Estado están separados, pero a la vez coordinados, en tanto la segunda puede dar a entender que los poderes del Estado se encuentran divididos, es decir, que están peleados unos con otros.

¹⁵ Uno de los cuestionamientos más comunes que se hacen contra el republicanismo moderno de *El federalista* radica en que sus dardos críticos se dirigieron casi exclusivamente contra la facción de la mayoría, pero no hicieron mayor mención de las facciones minoritarias, las cuales también pueden anteponer sus intereses particulares por encima del interés general del conjunto de la sociedad. Por eso, Andrés De Francisco sostiene que el equilibrio de poderes defendido por el republicanismo moderno, heredero de la Revolución americana y el debate constitucionalista, no solamente tiene un sesgo anti-arbitrario, sino expresa también un tufillo abiertamente elitista. Sus tres principales mecanismos constitucionales: veto presidencial, bicameralismo y control judicial de las leyes, se justifican en términos de freno y contrapeso a la democracia clásica. Su objetivo, según De Francisco, es “frenar a la mayoría y a sus representantes en la asamblea popular, y defender así a las amenazadas minorías de la riqueza y la cuna” (Francisco 2007: 161).

¹⁶ Muchos estudiosos hacen derivar la teoría moderna de la separación de poderes de la teoría antigua del gobierno mixto. Si bien es cierto que existen continuidades entre las mismas, como, por ejemplo, la necesidad de no concentrar el poder en un solo cuerpo, también es cierto que se trata de teorías con propósitos muy diferentes: mientras la teoría del gobierno mixto defiende una *distribución social* del poder del Estado entre las distintas clases o grupos sociales, la teoría de la separación de poderes, en cambio, sostiene una *distribución estrictamente funcional*, y no social, del poder del Estado.

El diseño constitucional que derivó de la Convención federal fue singular. El único poder que existía antes de la Constitución de 1787 era el Congreso creado por los Artículos de la Confederación. No existía ni el poder Ejecutivo, ni el poder Judicial. De la Convención Constituyente de Filadelfia surgieron tres instituciones relevantes: a) la erección de un “gobierno nacional” (*national government*) con potestad directa sobre los ciudadanos de la Unión en la esfera de sus competencias, diferente al sistema delineado por los artículos de la Confederación, en el que el ejercicio de las competencias nacionales era siempre mediado por los gobiernos de los estados; b) el federalismo, que se refiere a la división del gobierno central y nacional respecto al poder de los estados o entidades federativas; y c) la división de poderes, que se refiere a la división del poder que corresponde a las tres ramas del gobierno federal y de las tres ramas de los estados en lo individual: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Se trata, por tanto, de una distribución constitucional del poder (Melgar Adalid 2016: 78)¹⁷. Dos consideraciones sobre el “equilibrio de poderes” plantea Madison en el ensayo LI de *El federalista*:

Primera. En una república unitaria todo el poder cedido por el pueblo se coloca bajo la administración de un solo gobierno; y se evitan las usurpaciones dividiendo a ese gobierno en departamentos separados y diferentes. En la compleja república americana, el poder de que se desprende el pueblo se divide primeramente entre gobiernos distintos, y luego la porción que le corresponde a cada uno se subdivide entre departamentos diferentes y separados. De aquí que surge una doble seguridad para los derechos del pueblo. Los diferentes gobiernos se tendrán a raya unos con otros, al propio tiempo que cada uno se regulará por sí mismo.

Segunda. En una república no solo es de gran importancia asegurar a la sociedad contra la opresión de sus gobernantes, sino proteger a una parte de la sociedad contra las injusticias de la otra parte. En las diferentes clases de ciudadanos existen por fuerza distintos intereses. Si una mayoría se une por obra de un interés común, los derechos de la minoría estarán en peligro (Hamilton, Madison y Jay 1987: 221-222).

La segunda consideración ya fue abordada previamente. Concentrémonos, entonces, en la primera consideración. La Constitución de 1787 conformó un régimen político con lazos estrechos entre los tres poderes. Las tres ramas se encuentran unidas por dos principios generales: la separación de poderes y el mecanismo de controles recíprocos, es decir, los famosos pesos y contrapesos (*checks and balances*). El propósito de este diseño constitucional fue que las tres ramas estuvieran regularmente en un estado de tensión, cada una vigilando su propio espacio. Si las tensiones subían de intensidad, la Constitución previó

¹⁷ En cuanto al Congreso se aprobó un sistema bicameral: Cámara de Representantes y Cámara de Senadores, con lo cual el principio de separación de poderes se aplicaba dentro del mismo poder Legislativo.

la solución a través de un árbitro que resolviera las disputas entre las ramas del poder: el poder Judicial. En efecto, una de las aportaciones más relevantes de la Constitución de Estados Unidos al constitucionalismo moderno occidental fue la incorporación del departamento judicial al lado de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Un poder Judicial independiente no solamente solucionarías las controversias que se presentaran entre los miembros de una sociedad, sino que también tendría las facultades suficientes para garantizar el equilibrio de todo el sistema (Melgar Adalid 2016: 80). La Suprema Corte de Estados Unidos, en efecto, ha jugado históricamente un doble papel de árbitro: *a)* entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y *b)* entre el gobierno federal y los estados que integran la Unión.

El éxito del diseño norteamericano, que descansaba en un sistema federal sustentado en la separación de poderes, influyó en otros sistemas constitucionales en América Latina. México no fue la excepción, como se verá en el siguiente apartado.

3. La influencia de *El federalista* en la Constitución mexicana de 1917 aprobada por la Convención Constituyente de Querétaro

Como ha acontecido regularmente en el devenir de la historia moderna y contemporánea de Occidente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (en adelante CPEUM) surgió de un movimiento revolucionario. La Revolución mexicana¹⁸, que comenzó con la lucha de Francisco I. Madero para derrocar al régimen dictatorial de Porfirio Díaz y continuó con las luchas y reivindicaciones sociales asociadas a la propiedad de la tierra y la defensa de los pueblos rurales enarboladas, respectivamente, por los ejércitos zapatistas y villistas, desembocó años más tarde en una Convención Constituyente reunida en la ciudad de Querétaro a instancias de Venustiano Carranza, jefe de la Revolución constitucionalista, quien preparó el borrador del proyecto de constitución para su discusión por todos los diputados constituyentes¹⁹. La Constitución de Querétaro de 1917 asumió como bandera

¹⁸ Una lectura introductoria y panorámica sobre la historia de la Revolución mexicana puede encontrarse en Ulloa (2000). Ahora bien, un libro que ofrece una aproximación de conjunto a las distintas claves de lectura de la Revolución mexicana es el siguiente: Gilly, Córdova, Bartra, Aguilar Mora y Semo (1979).

¹⁹ Los constituyentes reunidos en Querétaro sesionaron dos meses. Iniciaron el 20 de noviembre de 1916 y culminaron el 31 de enero de 1917. La Constitución se promulgó el 5 de febrero de 1917. En Estados Unidos los delegados fueron designados por las legislaturas estatales, mientras en México, en cambio, fueron elegidos directamente por el pueblo. No había reglas electorales ni partidos políticos constituidos nacionales o locales, por lo que los candidatos fueron presentados por los grupos políticos y facciones revolucionarias o se postularon como independientes. Todos los estados, con excepción de Campeche y Quintana Roo, tuvieron representantes. En las sesiones en Querétaro los constituyentes votaban individualmente, mientras que en Filadelfia lo hicieron por estados (Melgar

principal la restauración del orden constitucional emanado de la Constitución mexicana de 1857 que había sido abandonado por la dictadura porfirista y había derivado en la Revolución de principios del siglo XX. Como consecuencia del movimiento revolucionario iniciado en 1910 –que acabó con la dictadura de Díaz y abrió un periodo quinquenal marcado por insurrecciones, traiciones, usurpaciones y, sobre todo, una enorme inestabilidad política, económica y social–, las distintas facciones revolucionarias (maderistas, zapatistas, villistas, carrancistas, entre otras) se dieron cita en el año 1916, en la ciudad de Querétaro, para conformar el Congreso Constituyente que habría de producir el texto constitucional que rige a México desde el año de 1917²⁰.

En comparación con las constituciones latinoamericanas, europeas y norteamericana de su tiempo, la Constitución de 1917 se distinguió por ser la *primera constitución social* del mundo en el siglo XX, ya que contiene disposiciones a favor de: a) la educación pública, laica y gratuita (artículo 3); b) un régimen de propiedad basado en el dominio originario de la Nación de tierras, aguas y minerales comprendidos dentro de los límites del territorio nacional (artículo 27); y c) el derecho al trabajo (jornada laboral, salario, prestaciones, derecho de huelga) y la libre sindicalización de los obreros (artículo 123) (Melgar Adalid 2016: 107).

Pero no todo fue originalidad y constitucionalismo de avanzada en el Constituyente de Querétaro. La Constitución mexicana de 1917 recuperó también el legado del liberalismo político de Charles de Montesquieu y el republicanismo moderno de *El federalista* para sentar las bases, según indica el artículo 40 constitucional, de una “*República representativa, democrática, federal*, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental” (citado por Sayeg Helú 1987: 676, cursivas mías). El *carácter republicano* de la CPEUM de 1917 se justifica porque el ejercicio del poder del Estado mexicano no es unipersonal ni tampoco es permanente, como sucede en las monarquías, sino es llevado a cabo por los distintos Poderes de la Unión y es temporal, pues los gobernantes y representantes populares son designados mediante elecciones periódicas basadas en el sufragio universal. El *carácter democrático* de la República en México, por su parte, se encuentra asociado a la noción de *soberanía popular* o soberanía del pueblo, el mayor de los principios derivados directamente de la idea de democracia. Así quedó establecido en el artículo 39 constitucional: “La soberanía nacional reside

Adalid 2016: 107-108).

²⁰ Sin embargo, hay que señalar que si bien es cierto que la Constitución de 1917 es la que rige en la actualidad en México, también lo es que ha sufrido tantos cambios en lo que corresponde a su carácter social y estructura política interna, que dista mucho de ser idéntica a la aprobada por el Congreso Constituyente reunido en Querétaro en 1917. Pero este asunto es, utilizando una expresión coloquial mexicana, “harina de otro costal”.

esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo, y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno” (citado por Sayeg Helú 1987: 672)²¹.

Sin embargo, el principio de soberanía popular de la CPEUM de 1917 no se encuentra asociado al uso que se hizo de la palabra pueblo en las democracias antiguas o *puras*, en palabras de *El federalista*, sino aparece ligado a una nueva doctrina política: la representación. En sintonía con los principios establecidos por Hamilton, Madison y Jay, los constituyentes del 17 asociaron la soberanía popular con un modelo de República representativa. Dado que la democracia directa era irrealizable en un país con un territorio extenso y una numerosa población, la CPEUM de 1917 señala que la voluntad soberana radica, ciertamente, en el pueblo, pero al mismo tiempo han de nombrarse o, si se prefiere, elegirse agentes y funcionarios, no como soberanos, sino exclusivamente para cumplir esa voluntad del pueblo. Esos agentes y funcionarios son los integrantes de los Poderes de la Unión: “El pueblo *ejerce su soberanía* por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal (artículo 41)” (citado por Sayeg Helú 1987: 676, cursivas más). Al distinguir *titularidad* de la soberanía –el pueblo, es decir, la totalidad de los ciudadanos o *populus* romano– de *ejercicio* de la soberanía –los representantes populares electos en elecciones periódicas–, se abrió el camino para otorgarle carta de naturalidad en el México posrevolucionario a una democracia de tipo representativa, distinta a la democracia antigua.

Además de representativa y democrática, la República establecida por la CPEUM de 1917 consagra su *carácter federal*. El sistema federal que establece la Carta Magna es sin duda uno de los postulados fundamentales no solamente de la estructura constitucional, sino también de la organización política del

²¹ ¿Quién es el pueblo soberano de la CPEUM de 1917? Desde sus orígenes, la palabra pueblo hace referencia a dos imágenes distintas: el *pueblo cívico*, que expresa la generalidad política, y el *pueblo social*, asociado a una parte de la población, en especial la facción más pobre y desventajada. Estas dos grandes concepciones de la palabra pueblo, según Andrés Rosler (2016: 210-212), se remontan hasta los orígenes del pensamiento político bajo los nombres de *demos* en Grecia y de *populus* en Roma. La primera concepción, que podría denominarse como “exclusiva”, entiende por pueblo exclusivamente a una parte de la comunidad política, en especial la más pobre o desventajada (*demos*), que a la vez gobernaba a toda la comunidad. En la segunda concepción, que se podría llamar “inclusiva”, el pueblo no designa a una parte de la comunidad política, sino a la totalidad de los ciudadanos (*populus*). De ahí que en las democracias modernas se invoque a la soberanía popular para dar cuenta de la idea de que todos los ciudadanos (y no solo la parte pobre o rica) son soberanos y estos ejercen su soberanía por medio de los poderes públicos que se renovarán a través de elecciones libres y periódicas. En este marco analítico, la CPEUM de 1917 entiende al pueblo soberano como *pueblo cívico* o *populus* romano.

México contemporáneo. El problema fundamental que se planteó el sistema federal era el de la distribución de competencias entre el Estado federal y los estados miembros. Según los teóricos del federalismo (Hamilton, Madison y Jay), lo que se operó con el sistema federal fue un reparto de soberanías entre el Estado federal y los estados miembros. Al concertarse el pacto federal, ceden los estados miembros una parte de su soberanía al Estado federal y conservan la soberanía que se han reservado. Se trata, por tanto, de una suerte de *cosoberanía*. En el federalismo norteamericano, por ejemplo, los estados miembros gozan de más facultades que el Estado federal. A la Constitución federal norteamericana de 1787 le tocó definir expresamente la competencia del gobierno federal, es decir, la regla sería la soberanía de los estados y la excepción la soberanía del gobierno federal. En contraste, el federalismo mexicano expresado en la CPEUM de 1917 seguiría una lógica inversa: el Estado federal goza de más facultades que los estados miembros. De suerte que en la Constitución mexicana de principios del siglo XX la regla sería la soberanía del Estado federal y la excepción la soberanía de los estados. Ya desde la Constitución de 1857 se establecía que las facultades que no estaban expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados. Y así pasaron esas mismas facultades federales a la Constitución de 1917. A contracorriente del federalismo norteamericano, que es un sistema que genera equilibrios entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados, el federalismo mexicano es un sistema que provoca desequilibrios, en tanto la CPEUM de 1917 establece un gobierno fuerte a nivel federal (*El federalista* lo llamaba un gobierno enérgico) y gobiernos más débiles a nivel estatal. Mientras el gobierno federal mexicano tiene amplias facultades constitucionales en varias materias: educación, salud, hacienda pública, campo, trabajo, infraestructura pública, recursos naturales (agua, minería)²², seguridad nacional, seguridad pública, entre otros, los gobiernos estatales, en cambio, tienen facultades más acotadas que se restringen a temas como hacienda pública, infraestructura o seguridad pública.

En este marco analítico y conceptual, el artículo 42 de la CPEUM de 1917 establece que el territorio nacional comprende las partes integrantes de la federación. Y las partes integrantes de la federación, según el artículo 43, “son los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo” (citado por Sayeg Helú 1987: 683). El territorio nacional quedó integrado,

²² Posteriormente, con la expropiación petrolera decretada en 1938 por el presidente mexicano Lázaro Cárdenas, se incorpora el petróleo como recurso natural propiedad de la Nación.

en consecuencia, por 28 estados o entidades federativas, dos Territorios y un Distrito Federal, sede de los poderes federales.

El modelo de República representativa, democrática y federal establecido por la CPEUM de 1917 se complementaría con el principio republicano de *separación de poderes*: “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación (...) (artículo 49)” (citado por Sayeg Helú 1987: 684). Retomando la herencia de los autores de *El federalista*, la separación de poderes no solamente buscaba dividir o distinguir las funciones del Estado, sino que pretendía establecer un *relativo* sistema de equilibrio o de “frenos y contrapesos”. Así lo expresaba Venustiano Carranza en su mensaje a los diputados constituyentes de 1916-1917:

La división de las ramas del Poder político (...) obedece a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la nación, a fin de evitar que ejerzan, en perjuicio de ella, el poder que se les confiere; por lo tanto, no solo hay la necesidad imprescindible de señalar a cada departamento una esfera bien delimitada, sino que también la hay de relacionarlos entre sí, de manera que el uno no se sobreponga al otro y no se susciten entre ellos conflictos o choques que podrían entorpecer la marcha de los negocios públicos y aun llegar hasta alterar el orden y la paz de la República (citado por Sayeg Helú 1987: 687).

Sin embargo, la teoría de la separación de poderes contemplada en la Carta Magna de 1917, se tradujo en México en un sistema *sui generis* que convirtió a nuestro país en el prototipo, no de un *sistema presidencial* como el norteamericano, sino de un *sistema presidencialista* o de una suerte de “presidencialismo a la mexicana”²³. Consideraciones de naturaleza histórica y conceptual llevaron a Venustiano Carranza, jefe del Ejército Constitucionalista, a defender en el Constituyente del 17 un sistema presidencialista y no solamente presidencial. Refiriéndose a la supremacía del Congreso, que sancionó la Constitución de 1857, señalaba: “El Poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de otros, 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, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos” (citado por Sayeg Helú 1987: 687, cursivas mías)²⁴. En lo que corresponde a los cuestionamientos de orden teórico al gobierno parlamentario, advertía Carranza a los diputados

²³ Reza la cultura popular mexicana que “como México no hay dos”, por gracia o por desgracia.

²⁴ Al igual que *los federalistas*, Venustiano Carranza revela en su mensaje a los constituyentes del 17 su miedo o rechazo al poder desenfrenado y pasional de las mayorías populares.

constituyentes reunidos en Querétaro: “Ahora bien, ¿qué es lo que se pretende con la tesis del gobierno parlamentario? Se quiere, nada menos, que quitar al presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de su seno, denominada ‘gabinete’. En otros términos, se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura decorativa” (citado por Sayeg Helú 1987: 688).

El hecho de que el presidente de la República sea elegible por la totalidad de los ciudadanos (artículo 81), y no a través de elecciones indirectas como prescribieron las respectivas constituciones mexicanas de 1824 y 1857, es el fundamento principal del enorme poder que se le confiere a la cabeza del Ejecutivo. En consecuencia, las facultades que la CPEUM de 1917 le concedió al titular del Ejecutivo son muy amplias (mayores, por cierto, que las que la Constitución de 1787 concedió a los presidentes norteamericanos). El poder Ejecutivo mexicano es unipersonal, pues se deposita en un solo individuo, llamado “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” (artículo 80) (con mayúscula en la P). Es, a la vez, jefe del Estado y jefe de gobierno, lo que significa que la orientación del gobierno federal es determinada directa y exclusivamente por él y, por tanto, es independiente ante el Congreso de la Unión. Sus colaboradores son secretarios de Estado y encabezan las distintas Secretarías del Gobierno Federal (Gobernación, Hacienda, Educación Pública, etcétera). El Presidente puede nombrar o, en su caso, destituir a los secretarios y otros funcionarios públicos para ejecutar sus labores, quienes encabezan las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos para la administración pública federal. Igualmente, el Ejecutivo federal tiene derecho para iniciar, vetar y promulgar leyes (artículos 71 y 89 constitucionales). Además, dado que es titular único del poder Ejecutivo federal, cuenta con facultades constitucionales, según el artículo 89, para: *a)* nombrar o remover al procurador general de la República, el gobernador del Distrito Federal y los gobernadores de los Territorios; *b)* nombrar ministros, cónsules generales, agentes diplomáticos, coroneles del Ejército y la Armada Nacional (con aprobación del Senado); *c)* disponer de las fuerzas armadas para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación y declarar la guerra en nombre de México; *d)* dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras; y *e)* habilitar puertos y establecer aduanas marítimas y fronterizas.

Sin embargo, el poder del presidente de la República no es arbitrario o ilimitado. No es un dictador o un César moderno²⁵. Al establecerse el principio de “no reelección” en la Constitución de 1917 (artículo 83)²⁶, queda circunscrito

²⁵ Sobre este asunto hablaremos en el apartado final.

²⁶ En la historia de México, el principio de “no reelección” juega un papel político y simbólico muy relevante, dado que la Revolución mexicana comenzó, precisamente, bajo el lema maderista “Sufragio efectivo, no reelección”.

el ejercicio de sus relevantes facultades constitucionales a un periodo estricto de cuatro años (artículo 83)²⁷, por lo que se trata de un sistema presidencialista acotado en el tiempo.

Del poder Legislativo, también se ocupa la Constitución de 1917: “El poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores (artículo 51)” (citado por Sayeg Helú 1987: 690). La Cámara de Diputados, según el artículo 52, se compondrá de representantes de la Nación electos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos. Se integrará, de acuerdo al mismo artículo, por un diputado por cada 60,000 habitantes o por una fracción que pase de 20,000 habitantes que serán electos de manera directa. De suerte que el número exacto de integrantes de la Cámara de Diputados dependerá de la población total del país. Por su parte, la Cámara de Senadores, según el artículo 56 constitucional, se compondrá por dos senadores por cada entidad federativa y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. En total serán 58 senadores (28 entidades federativas más el Distrito Federal). Los territorios de Baja California y Quintana Roo no contarán con senadores. Según el artículo 58, cada senador durará en su encargo cuatro años y la Cámara de Senadores se renovará por mitad cada dos años.

Asimismo, la CPEUM de 1917 confiere al Congreso de la Unión facultades expresas y asigna a cada cámara atribuciones que son ejercidas de manera exclusiva. Entre las facultades más importantes del Congreso destacan las siguientes: *a)* admitir nuevos estados en la Unión Federal; *b)* legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios; *c)* imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto federal; *d)* expedir aranceles sobre el comercio extranjero; *e)* legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito y para establecer el Banco de Emisión Único (lo que hoy se llama Banco de México); *f)* dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República; *g)* dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; *h)* expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicano; *i)* constituirse en Colegio Electoral y nombrar a los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados y Jueces del Distrito Federal y Territorios; y *j)* examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo (artículo 73).

Ahora bien, entre las principales facultades exclusivas de la Cámara de Diputados destacan las siguientes: *a)* erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección de Presidente de la República; *b)* vigilar, por medio de una Comisión de su seno,

²⁷ El 24 de enero de 1928 se reformó el artículo 83 de la Constitución mexicana y entró en vigor la duración de seis años para el encargo presidencial.

el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor; y *c*) aprobar y establecer las contribuciones del presupuesto anual de gastos (artículo 74). Por su parte, las facultades exclusivas más importantes de la Cámara de Senadores, según la CPEUM de 1917, son las siguientes: *a*) aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras; *b*) ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes supremos del Ejército y Armada Nacional; *c*) autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país; *d*) dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios; y *e*) erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución (artículo 76).

Por lo que corresponde al poder Judicial, la Constitución de 1917 señala sus características y organización: “Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia y en Tribunales de Circuito y de Distrito (artículo 94)” (citado por Sayeg Helú 1987: 690). La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once ministros y funcionará siempre en tribunal pleno (artículo 94). Los ministros de la Suprema Corte de Justicia serán nombrados por el Congreso de la Unión, actuando como colegio electoral, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes y no podrán ser removidos de éste (artículo 96). Por su parte, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrán los requisitos que exija la ley, durarán cuatro años en el ejercicio de su encargo y no podrán ser removidos de éste (artículo 97).

4. De la Constitución a la realidad. Hacia un régimen autoritario, centralista y sin separación de poderes. A manera de conclusión

La Constitución mexicana de 1917 no fue fruto de la inmensa sabiduría de los constituyentes reunidos en la ciudad de Querétaro, ni tampoco fue producto de una súbita y misteriosa revelación divina, sino que tuvo distintas fuentes de inspiración. Se inspiró, principalmente, en las ideas renovadoras de la Ilustración francesa y de los constituyentes de Filadelfia. Su fundamento filosófico, político y jurídico se encuentra en las tesis de Jean Jacques Rousseau

sobre la “soberanía popular” expresadas en *El contrato social* (1762)²⁸, las ideas de Montesquieu sobre la “división y equilibrio de los tres poderes” reflejadas en *El espíritu de las leyes* (1748) y –como se ha visto a lo largo de este ensayo– en el modelo de los “pesos y contrapesos” sostenido por *El federalista* (1788).

Sin embargo, la organización real del Estado y el gobierno mexicanos y las decisiones políticas posteriores a la lucha armada iniciada en 1910 y culminada en 1921 tomarían caminos distintos –y también distantes– de las ideas, tesis y modelos europeos y norteamericano del siglo XVIII y principios del XIX (González Casanova 1986: 23). Como dice un refrán mexicano, que como todo refrán está cargado de mucha sabiduría, “del dicho al hecho hay mucho trecho”. En efecto, la separación de poderes y el federalismo fueron, entre otros, diseños institucionales modernos plasmados en la Carta Magna de 1917 que acabaron siendo desmentidos *de facto* por las prácticas, instituciones y valores mexicanos realmente existentes. Algo de esquizofrenia había en este desajuste entre teoría y práctica. Por un carril angosto circulaba a baja velocidad el México imaginario de la Constitución de 1917 que sentaba las bases legales de una “República democrática y federal”²⁹. Pero por otra avenida mucho más ancha transitaba a elevada velocidad el México real que se traducía en una república con tintes monárquicos y acentos autoritarios y centralistas.

En las décadas posteriores a la culminación de la Revolución mexicana en 1921, la relación entre el Presidente y los otros Poderes de la Unión no se ajustó al modelo norteamericano de separación de poderes pensado por *los federalistas*. Más allá de los famosos “pesos y contrapesos” establecidos por la Constitución de Estados Unidos de 1787, el sistema presidencialista o presidencialismo mexicano se caracterizó por una abierta y no disimulada subordinación del poder Legislativo y el poder Judicial hacia el poder Ejecutivo. Las amplísimas facultades del Presidente de México procedían –como se vio en el apartado anterior– de la Constitución de 1917, pero también fueron resultado de una serie de circunstancias internas de naturaleza distinta³⁰. Es un hecho histórico comprobable que de la Constitución de 1917

²⁸ El concepto clave en la teoría política de Rousseau es el de “voluntad general”, que frasea en términos filosóficos lo que políticamente se denomina la “soberanía popular”.

²⁹ Un libro canónico en la literatura política mexicana que ilustra este desajuste entre normas y hechos, pero circunscrito al siglo XIX, es el de Fernando Escalante, *Ciudadanos imaginarios: memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República mexicana* (México, El Colegio de México 1970).

³⁰ Desde una mirada más amplia, que contemple factores externos, se puede identificar una causa adicional que contribuyó al nacimiento y posterior consolidación del presidencialismo mexicano durante el siglo XX. Me refiero a una serie de tendencias a escala global que favorecieron el predominio del poder Ejecutivo por sobre los otros poderes en México y otros países latinoamericanos: la creciente internacionalización de la política, la emergencia de las audiencias de masas, las tendencias globales hacia la partidocracia y la tecnocracia, las exigencias regulatorias del capitalismo avanzado, etcétera. Por razones de espacio y, sobre todo, de delimitación del objetivo de este ensayo, no profundizaré en estas tendencias globales.

emergió un régimen de gobierno en el que el poder Ejecutivo tiene facultades visiblemente superiores a los otros dos poderes, sobre todo el Legislativo. Sin embargo, el amplísimo poder que goza el Presidente mexicano procede no solamente de sus facultades constitucionales, sino también de otras fuentes (Cosío Villegas 1974: 24). En primer lugar, una consideración de *carácter geográfico*: la sede de los poderes federales se encuentra en el Distrito Federal (hoy llamado Ciudad de México), que se localiza más o menos en el centro del territorio nacional. La centralidad del Distrito Federal, que no era una entidad federativa sino un distrito de corte federal³¹, provocó con el paso del tiempo una concentración demográfica, económica, política y cultural, que convirtió a la capital en el centro neurálgico del país. Todo o casi todo pasaba por la capital del país. “Tengo que ir a México”, decía la gente de cualquier pueblo o ranchería, para resolver sus asuntos patrimoniales³². A contracorriente del régimen federal establecido por la Constitución de 1917, México fue gobernado durante el siglo XX por una autoridad central sin demasiados contrapesos. En segundo lugar, una consideración de *carácter económico*: el crecimiento y el desarrollo económicos del país, que son objetivos centrales del quehacer gubernamental, incrementaron el poder del Presidente de la República, ya que el progreso industrial en los años del llamado desarrollo estabilizador (1954-1970), sustentado en una política económica orientada a fortalecer el mercado interno a través del mecanismo de la sustitución de importaciones, requería de permisos especiales de la Secretaría de Industria y Comercio, es decir, de una dependencia directa del Ejecutivo federal (Cosío Villegas 1974: 25). Permisos que muchas veces estuvieron sujetos a un margen elevado de discrecionalidad y, por tanto, poder de los funcionarios públicos federales.

En tercer lugar, el fortalecimiento del poder presidencial mexicano es resultado de varias consideraciones de *carácter político*. Jorge Carpizo en un libro que ya es un clásico sobre el tema, *El presidencialismo mexicano* (1978), enuncia un conjunto de facultades *metaconstitucionales* del Presidente de la República, es decir, de facultades que van más allá de la Constitución de 1917 y que derivan de la práctica política realmente existente. En México, el presidente era el líder supremo y *de facto*, no *de jure*, del partido oficial: el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Las principales decisiones

³¹ El Distrito Federal mexicano sería el equivalente al Distrito de Columbia de Estados Unidos: no son entidades federativas, sino jurisdicciones independientes. Pero entre ambos existe una diferencia no menor: el Distrito Federal está bajo la autoridad directa del poder Ejecutivo, mientras el Distrito de Columbia, fundado en 1790, se encuentra bajo la autoridad directa del Congreso de los Estados Unidos. Cosas del presidencialismo mexicano.

³² Este centralismo se traducía en situaciones un poco absurdas o kafkianas. Por ejemplo, las oficinas centrales de la Secretaría de Marina, donde se realizaban la mayoría de trámites importantes, estaban localizadas físicamente en el Distrito Federal, que, por cierto, no tiene playas ni tampoco mares u océanos.

que se tomaban en el entonces *partido hegemónico*³³ (nombramiento de los dirigentes, política de alianzas, táctica y estrategia, etcétera) se resolvían no en las oficinas de la Avenida Insurgentes del Revolucionario Institucional, sino en “Los Pinos”, que era la casa presidencial. Se trataba de un partido *de* Estado, que no *de* gobierno, que estuvo al servicio del Presidente de la República en turno. La soberanía presidencial era el secreto de la férrea unidad de las distintas facciones revolucionarias al interior del partido. En este marco simbiótico, el Presidente gozaba también de la facultad meta legal de designar a su sucesor, es decir, ejercía el *derecho de sucesión*, que era fundamental para conseguir la “eternidad artificial” (Hobbes *dixit*) del presidencialismo mexicano. Recuérdese el folclórico “destape” del llamado “tapado” presidencial. Al unísono, las *fuerzas vivas* del partido (sectores obrero, campesino y popular) expresaban, emulando una auténtica “bufalada”, su apoyo unánime al candidato presidencial designado informalmente por el Presidente mexicano en turno³⁴.

Más allá o más acá de los asuntos del partido oficial, el Presidente de la República gozaba de otras facultades extraconstitucionales. Si bien la Constitución de 1917 estableció que, en la escala del poder civil oficial, el último peldaño lo ocupa el presidente municipal, el gobernador estatal el intermedio, y el superior el Presidente de la República, lo cierto es que por la vía de los hechos el Presidente mexicano resultaba ser el juez o árbitro final de los conflictos agudos que se presentaban en los niveles municipales y estatales (Cosío Villegas 1974: 25). Era una práctica común que el Presidente mexicano amonestara o premiara, designara o destituyera a presidentes municipales de ciudades importantes del país o a gobernadores de las entidades federativas. Igualmente, el poder del gobierno federal frente al de los estados se manifestaba claramente en el terreno financiero. La hacienda federal era muy poderosa, en contraste con la de los estados que era muy débil. Por poner un ejemplo ilustrativo: en 1962, del total de las haciendas públicas, la Federación y el Distrito Federal recibieron por sí solos el 87% y las entidades federativas solo el 10% (González Casanova 1986: 37-38).

Ahora bien, el peso de la institución presidencial también se reflejaba *políticamente* en el Congreso. En el marco de sucesivos *gobiernos unificados*³⁵,

³³ El PRI mexicano nunca fue un partido único, como fueron los otrora partidos comunistas, ni tampoco fue un partido dominante, sino fue un tipo muy especial: un *partido hegemónico-pragmático* que competía con otros partidos en elecciones en donde siempre ganaba a la buena o a la mala, es decir, en elecciones que no eran libres ni tampoco competitivas (Sartori 1987).

³⁴ Un libro muy iluminador sobre las particularidades de la sucesión presidencial mexicana es: Jorge G. Castañeda, *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México* (México, Editorial Alfaguara 1999).

³⁵ Se habla de gobierno unificado cuando el partido del presidente de la República tiene mayorías legislativas, absolutas o calificadas, en ambas cámaras del Congreso. En contraste, un gobierno dividido es aquel en el que el partido del presidente no goza de mayorías legislativas en el Congreso. La LVII Legislatura del Congreso de la Unión (1997-2000) fue la primera en la historia

fue una práctica común durante buena parte del siglo XX que las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República fueran aprobadas (casi) unánimemente y sin modificarles “ni una sola coma”³⁶. Para nadie era un secreto: la carrera política de los diputados y senadores mexicanos dependía, dado que no existía reelección legislativa, de su cercanía y lealtad con el jefe del Ejecutivo federal. El mínimo disenso era condenado con el ostracismo político. De suerte que el porvenir político de un diputado o un senador mexicano no dependía en absoluto de los ciudadanos, sino en última instancia de la voluntad presidencial.

El esquema de subordinación se repetía en el poder Judicial. Es cierto que los magistrados de la Suprema Corte de Justicia gozaban de mayor autonomía que los diputados y senadores, pues aquellos recibían buenas remuneraciones y sus nombramientos eran vitalicios. Sin embargo, el hecho de que los magistrados y ministros de la Suprema Corte fueran nombrados por el Senado a propuesta del Presidente de la República significaba que los aspirantes a estos puestos debían tener algún vínculo, directo o indirecto, con el Presidente de México. Más allá de la formalidad del Senado, en la realidad política del país el nombramiento de un magistrado o ministro dependía (casi) exclusivamente de la voluntad presidencial (Cosío Villegas 1974: 28 y 29).

Finalmente, pero no al último, consideraciones de *carácter cultural* pueden ayudar a explicar por qué emergió en el México posrevolucionario un régimen de gobierno en el que el poder Ejecutivo tiene facultades visiblemente superiores a los otros dos poderes. Simbólicamente, el Presidente mexicano es heredero directo en sus ritos y en sus formas del gran Tlatoani prehispánico, que era el gobernante o rey de los pueblos originarios de origen náhuatl. Desde una lectura psicoanalítica, el Presidente mexicano es el subrogado del padre ausente en la educación emocional de los mexicanos y las mexicanas. Como se sabe, nuestro país se distingue por tener mucha madre (no de gratis la mayoría de las groserías o insultos mexicanos incluyen a la madre), pero también poco padre. De ahí el machismo mexicano. Se trata, en pocas palabras, del famoso *ogro filantrópico* (1979) retratado por Octavio Paz en un libro del mismo nombre o de una traducción o versión mexicana de la metáfora del poder pastoral. Un pastor que todo lo ve, todo lo sabe y todo lo puede³⁷. Un pastor generoso al que se rinden extasiadas sus ovejas.

contemporánea de México en donde se presentó el fenómeno del gobierno dividido. Después de 68 años el PRI no obtuvo mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, pues juntos los diputados de oposición (PAN, PRD, PT y PVEM) formaron una mayoría que tomó el control de la cámara.

³⁶ Los datos son ilustrativos. Si se estudian las votaciones de la Cámara de Diputados sobre los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo, en el periodo 1935-1959, aparecen los siguientes hechos: en 1935, 1937 y 1941, es decir, durante los gobiernos de Lázaro Cárdenas (1934-1940) y Manuel Ávila Camacho (1940-1946), el 100% de los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo fueron aprobados por *unanimidad*. A partir de 1943, son aprobados por *unanimidad* el 92% de los proyectos (1943), el 74% (1947), el 77% (1949), el 59% (1953), el 62% (1955), el 95% (1959) y el 82% (1961) (González Casanova 1986: 31).

³⁷ Un chiste o broma puede resultar aleccionador del peso cultural o simbólico que ejerce el

Si sumamos las facultades constitucionales del Presidente de la República establecidas en la Constitución de 1917 con las facultades extra constitucionales del Ejecutivo federal de carácter geográfico, económico, político y cultural, el resultado será, inevitablemente, un sistema presidencialista prácticamente avasallador de los otros dos Poderes de la Unión (Legislativo y Judicial) y de los otros dos niveles de gobierno (estatal y municipal). Durante buena parte del siglo XX, el régimen político mexicano no fue una República democrática y federal, como soñaron *los federalistas* para los Estados Unidos a finales del siglo XVIII, sino fue, en cambio, un *régimen autoritario*, centralista y sin separación de poderes.

En suma, el legado moderno del republicanismo de *El federalista*, si bien logró plasmarse, con sus respectivos matices, en la letra de la Constitución mexicana de 1917, en los hechos fue desmentido por un conjunto de reglas formales e informales, relaciones sociales y políticas y hábitos culturales poco republicanos o anti republicanos que seguramente hubieran causado –por decirlo suavemente– extrañeza o rubor en Madison, Hamilton y Jay. Se decretó imaginariamente en México el republicanismo constitucional de los modernos a principios del siglo pasado, en un país que se distinguía por preservar, en las duras maderas de la política concreta, instituciones y costumbres monárquicos. Se trata de un legado republicano que, ciertamente, existió, que no puede ser negado o exorcizado, pero que se quedó, por desgracia, a la mitad del camino. ¿Republicanismo monárquico? ¿Un oxímoron? Asunto que podremos abordar en otro momento y espacio.

Presidente de la República en la cultura mexicana: “¿Qué horas son?”, pregunta alguien. “Las que usted diga, Señor Presidente” responden a coro los cortesanos.

Referencias

- Aristóteles 2000: Aristóteles, *Política* (introducción, versión y notas de Antonio Gómez Robledo) (México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000).
- Bobbio 1987: N. Bobbio, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político* (México, Fondo de Cultura Económica, 1987).
- Carpizo 1978: J. Carpizo, *El presidencialismo mexicano* (México, Siglo Veintiuno Editores, 1978).
- Cicerón 1984: Cicerón, *De la República* (introducción, versión y notas de Julio Pimentel Álvarez) (México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984).
- Cosío Villegas 1974: D. Cosío Villegas, *El sistema político mexicano: las posibilidades de cambio* (México, Editorial Joaquín Mortiz, 1974).
- Constant 1989: B. Constant, “De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos”, en *Escritos políticos* (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1989).
- Diamond 1992: M. Diamond, “El federalista (1787-1788)”, en *Historia de la filosofía política* (México, Fondo de Cultura Económica, 1992), pp. 619-638.
- Francisco 2007: A. Francisco, *Ciudadanía y democracia. Un enfoque republicano* (Madrid, Los libros de la catarata, 2007).
- Gilly, Córdova, Bartra, Aguilar Mora y Semo 1979: A. Gilly, A. Córdova, A. Bartra, M. Aguilar Mora y E. Semo, *Interpretaciones de la revolución mexicana* (México, Editorial Nueva Imagen, 1979).
- González Casanova 1986: P. González Casanova, *La democracia en México* (México, Serie Popular Era, 1986).
- Hamilton, Madison y Jay 1987: A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El federalista* (prólogo y traducción de Gustavo R. Velasco) (México, Fondo de Cultura Económica, 1987).
- Hampsher-Monk 1996: I. Hampsher-Monk, *Historia del pensamiento político moderno. Los principales pensadores políticos modernos de Hobbes a Marx* (Barcelona, Ariel, 1996).
- Maquiavelo 1981: N. Maquiavelo, *El príncipe* (introducción, versión y notas de M. Á. Granada) (Madrid, Alianza Editorial, 1981).
- Maquiavelo 1987: N. Maquiavelo, *Discursos sobre la primera década de Tito Livio* (introducción, versión y notas de A. Martínez Arancón) (Madrid, Alianza Editorial, 1987).

- Melgar Adalid 2016: M. Melgar Adalid, *Separación de poderes* (México, Secretaría de Gobernación/Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2016).
- Montesquieu 1993: C. de Montesquieu, *Del espíritu de las leyes* (Barcelona, Ediciones Altaza, 1993).
- Ortiz Leroux 2022: S. Ortiz Leroux, “Republicanismo y corrupción: diseños institucionales y proyecto cívico y moral de la República”, en *La corrupción. Lecturas desde el pensamiento político contemporáneo* (Granada, Comares, 2022), pp. 53-70.
- Paz 1979: O. Paz, *El ogro filantrópico* (México, Editorial Joaquín Mortiz, 1979).
- Paz 1999: O. Paz, “El llamado y el aprendizaje”, en *Letras Libres*, año 1, núm. 4 (1999), pp. 10-14.
- Rivero 1998: Á. Rivero, “El discurso republicano”, en *La democracia en sus textos* (Madrid, Alianza Editorial, 1998), pp. 49-72.
- Rosler 2016: A. Rosler, *Razones públicas. Seis conceptos básicos sobre la república*. (Buenos Aires, Katz, 2016).
- Rousseau 2010: J. J. Rousseau, *El contrato social* (Madrid, Gredos, 2010).
- Sartori 1987: G. Sartori, *Partidos y sistemas de partidos, 1* (Madrid, Alianza Universidad, 1987).
- Sayeg Helú 1987: J. Sayeg Helú, *El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México (1808-1988)* (México, Fondo de Cultura Económica, 1987).
- Skinner 2004: Q. Skinner, “Las paradojas de la libertad política”, en *Nuevas ideas republicanas. Autogobierno y libertad* (Barcelona, 2004), pp. 93-114.
- Ulloa 2000: B. Ulloa, “La lucha armada (1911-1920)”, en *Historia general de México* (México, El Colegio de México 2000), pp. 757-821.
- Velasco Gómez 1995: A. Velasco Gómez, “Republicanismo”, en *La tenacidad de la política* (México, Instituto de Investigaciones Filosóficas-UNAM, 1995), pp. 109-123.