

Israel Arroyo, *Juárez y sus gabinetes. Republicanismo y división de poderes* (México: LXV Legislatura de la H. Cámara de Diputados, 2021), 400 pp.

Pablo MIJANGOS

<https://orcid.org/0000-0002-4233-9366>

Southern Methodist University (Estados Unidos)

pmijangosygonzalez@mail.smu.edu

Comienzo esta reseña con una nota crítica, para poder destacar mejor las contribuciones y la importancia de la obra más reciente de Israel Arroyo. Como se dice en inglés, el título es *misleading*. Aunque el libro efectivamente habla de la relación entre Juárez y sus gabinetes, y en términos generales del republicanismo y la división de poderes, su tema es mucho más amplio y más interesante. En realidad, éste no es un libro sobre el presidente Benito Juárez, sino un estudio sobre los mecanismos políticos mediante los cuales pudo funcionar la Constitución de 1857 y que, por lo tanto, hicieron posible la gobernabilidad del país en una de las épocas más difíciles de nuestra historia. La premisa metodológica de la obra está anunciada desde la introducción: Israel Arroyo nos recuerda que, a la hora de escribir historia constitucional e historia política, es necesario distinguir claramente entre el ámbito doctrinario, esto es, el de las ideologías y los diseños institucionales, y el ámbito más complejo de su experiencia efectiva; en esta obra se otorga “un peso mayor a la experiencia histórica y las prácticas políticas” porque hubo muchas ocasiones en que “los actores en disputa tuvieron que trascender los referentes constitucionales o propusieron fecundas innovaciones, para reencauzar o reestablecer el funcionamiento regular de los poderes públicos”.

Conforme se avanza en la lectura del libro, queda claro que Israel Arroyo está discutiendo sobre todo con el jurista Emilio Rabasa, quien en su influyente obra *La Constitución y la dictadura* (1912) sostuvo que la dictadura de Porfirio Díaz fue una consecuencia necesaria del diseño deficiente de la Constitución de 1857. Para el jurista chiapaneco, este texto constitucional había imposibilitado la gobernabilidad republicana al establecer “la primacía de un poder legislativo unicamarista sobre un débil poder ejecutivo”. Este desequilibrio había sido un error garrafal porque los congresos

Recepción: 1 de mayo de 2023 | Aceptación: 8 de junio de 2023



© 2024 UNAM. Esta obra es de acceso abierto y se distribuye bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>

tenían una tendencia innata al avasallamiento de los poderes rivales, derivada de su autorrepresentación como representantes de la “infalible voluntad del pueblo”. De esta manera, enfrentados a una ley suprema que consagraba los principios de la anarquía, los presidentes liberales no habían tenido más opción que la de “ejercer un poder omnímodo y extralegal”, es decir, la dictadura. Lo que nos dice Israel Arroyo es que, si bien la Constitución de 1857 estableció una república presidencialista dotada de un congreso unicameral fuerte y un poder Judicial cuya cabeza, la Suprema Corte, provenía (en teoría) del voto popular, esto no llevó siempre y necesariamente a la parálisis o al uso de las facultades extraordinarias y la dictadura. En una época donde no había partidos políticos como los entendemos hoy día, y que se caracterizó por un alto grado de fragmentación e inestabilidad de las fuerzas políticas, el presidente y los legisladores tuvieron que desarrollar mecanismos de negociación y cooperación que permitieran procesar el conflicto y asegurar el cumplimiento elemental de las tareas del gobierno.

Como el libro está dedicado al análisis de dichos mecanismos políticos, su autor centra la mirada no tanto en la presidencia, sino en la institución donde se pactaban los principales acuerdos políticos: el Congreso. De esta manera, más que ofrecernos otro libro sobre el Benemérito, Arroyo ha escrito un excelente estudio sobre el Congreso en tanto eje articulador del sistema político durante la época juarista, así como sobre las relaciones del Legislativo con los otros dos poderes de la república: el Ejecutivo y el Judicial. Es por esta razón que el libro atiende todos los aspectos de la vida parlamentaria, comenzando por su integración. Una parte muy interesante de la obra, por ejemplo, tiene que ver con las elecciones de diputados, donde Arroyo aprovecha muy bien todas las aportaciones del grupo de historia de las prácticas electorales encabezado por Fausta Gantús y Alicia Salmerón. Así, la obra incluye un capítulo entero dedicado a explicarnos todos los pasos que había que seguir para llegar a ser diputado en aquella época: cómo se hacían las convocatorias electorales, qué papel desempeñaban los clubes políticos y la prensa en la promoción de los candidatos, cómo funcionaban las juntas electorales distritales y, finalmente, como se hacía la calificación de credenciales.

Una vez dejado claro el funcionamiento del proceso electoral, y el modo como se traducía la fuerte pluralidad de la familia liberal en curules legislativas, Israel Arroyo nos explica las características de los primeros congresos nacidos de la Constitución de 1857 (esto es, los que funcionaron durante la época del presidente Juárez). En esta parte, Arroyo analiza la

formación de alianzas y coaliciones parlamentarias, las cuales tendían a cambiar según el tema del que se tratara, y demuestra que el Congreso nunca actuó como un poder alineado ciegamente al Ejecutivo. En un contexto de gobierno dividido, el verdadero reto para el presidente era lograr la anuencia del Legislativo para impulsar los principales puntos de su agenda de gobierno. ¿Cómo se logró esto? Uno de los principales hallazgos de la investigación de Israel Arroyo es la importancia de los *gabinetes parlamentarios* como un espacio de negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Es importante aclarar bien este punto.

Arroyo afirma que la Constitución de 1857 se enmarcaba en un paradigma presidencialista, uno de cuyos elementos centrales es la facultad del presidente para nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho. Al mismo tiempo, también nos advierte que este modelo presidencialista operó en el marco de hábitos parlamentarios fuertemente arraigados desde 1824, cuyo elemento distintivo había sido la participación del Poder Legislativo en el nombramiento de los ministros de gobierno. ¿Cómo se combinaron ambas tendencias? Precisamente mediante el gabinete parlamentario. Si bien Juárez era la cabeza del Poder Ejecutivo y podía formar su equipo como mejor le pareciera, en los hechos utilizó el gabinete como un espacio privilegiado de negociación con el Congreso. Esto se aprecia, en primer lugar, en la figura del *jefe de gabinete*, que era un secretario encargado de coordinar el trabajo de todas las demás secretarías y que, en la práctica, hacía las funciones del primer ministro en un sistema parlamentario. Era este jefe de gabinete quien sufría el desgaste de una mala relación con el Congreso y el que podía ser removido como ficha de cambio para recuperar la colaboración del Legislativo. En segundo lugar, y bajo esta misma lógica, esto también se aprecia en la frecuente invitación a legisladores en funciones a que ocuparan carteras del gobierno: algunos de ellos eran afines, otros independientes y otros incluso adversos a sus posturas políticas. El punto central es que, al abrirle la puerta del gabinete a los legisladores o a personajes externos que contaran con su aprobación, Juárez recuperaba el apoyo del Congreso, evitaba la parálisis del gobierno y le daba al Legislativo la posibilidad de incidir directamente en el Poder Ejecutivo (como sucede en un sistema parlamentario). Es por ello que Arroyo nos invita a interpretar el constante movimiento de las carteras y los gabinetes no como un signo de inestabilidad política, sino, más bien, como un mecanismo muy eficaz para garantizar la colaboración entre poderes y la gobernabilidad del país.

A diferencia de muchas obras de historia política que ignoran olímpicamente la presencia e importancia del Poder Judicial, Arroyo le dedica un capítulo entero a la Suprema Corte de Justicia como un tercer poder dotado de facultades de primer orden y que estaba fuertemente vinculado con las corrientes y prácticas políticas del Poder Legislativo. En este apartado nuestro autor comienza destacando, correctamente, que una de las peculiaridades de la Constitución de 1857 fue la elección popular de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia y la designación automática del presidente del tribunal como sustituto del presidente de la república durante sus ausencias temporales o definitivas, a manera de un vicepresidente. Mi única observación en este punto es que esta figura no fue exclusiva de México a mediados del siglo XIX. En el caso de Estados Unidos, uno de los efectos de la democracia jacksoniana había sido precisamente la introducción de las elecciones populares de magistrados en el nivel estatal: hacia 1846, en 24 de los 34 estados de aquel país los magistrados de las cortes superiores eran electos popularmente. Valdría la pena explorar si esta experiencia sirvió de referente para los impulsores de este mecanismo de designación judicial.

En el capítulo destinado a la Corte, Arroyo nos ofrece un primer estudio de cómo funcionaron en la práctica las elecciones de magistrados del máximo tribunal (y que debe leerse junto a la reciente tesis doctoral de Fernando Castrillo Dávila).¹ Aquí su principal hallazgo es que, pese a las intenciones democráticas de los constituyentes, en la práctica la designación de los ministros quedó en manos del Congreso. Esto obedeció a que la Constitución exigía una mayoría absoluta de votos, cosa muy difícil de lograr cuando la naturaleza de la elección favorecía la dispersión del voto: recordemos que se trataba de elegir a 13 titulares y cuatro suplentes en 190 juntas distritales distribuidas a lo largo y ancho del país. Frente a la dificultad de satisfacer este requisito, la elección terminaba decidiéndose en el Congreso de la Unión mediante el *voto por diputaciones*, el cual había sido utilizado históricamente para decidir muchas elecciones presidenciales y que Israel Arroyo ha estudiado en diversos trabajos. Este fenómeno lo lleva a sostener que la Suprema Corte de la época del presidente Juárez se *parlamentarizó*, tanto por el método de nombramiento de los magistrados

¹ Fernando G. Castrillo Dávila, “Entre justicia, poder y política. La Suprema Corte en el régimen liberal mexicano, 1853-1882” (tesis doctoral, El Colegio de México, 2022).

como por el hecho de que varios de sus miembros también fungieron como legisladores.

Con lo ya expuesto, queda bien demostrada la importancia de esta obra para la historiografía de la Reforma y la República Restaurada. Además de una lectura obligada para los interesados en la historia política del siglo XIX, este libro es una gran invitación a tomarnos en serio la historia del Poder Legislativo y de las prácticas parlamentarias (y a no seguir retratando a los presidentes como los amos y señores de la historia política mexicana). Dicho esto, me atrevo a dejar un par de preguntas para el autor, a manera de provocación para sus nuevas investigaciones. En primer lugar, sería oportuno explorar más el papel que tuvieron los gobernadores de los estados dentro de este sistema político “parlamentarizado”. Considerando que la división de poderes no sólo era horizontal, esto es, entre ejecutivo, legislativo y judicial, sino también vertical, entre federación y estados, y tomando en cuenta además el carácter local de los procesos electorales, me pregunto si los gobernadores no fueron también una pieza clave dentro del funcionamiento y el proceso de integración del Legislativo y de sus corrientes y coaliciones. La segunda pregunta tiene que ver con lo que vino después: ¿Qué cambió durante la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada y el Porfiriato? Para responder esta pregunta es necesario considerar primero dos cambios muy relevantes en la propia estructura constitucional: la reintroducción del Senado en 1874 y la modificación del mecanismo de sustitución del presidente de la república a partir de 1882, cuyo objetivo era despolitizar a la Corte. ¿Pero qué sucedió con los gabinetes parlamentarios? ¿Éstos quedaron como una reliquia del pasado, aplastados por la consolidación del presidencialismo, o sobrevivieron de otra forma? Dicho de otra manera, ¿de qué manera el presidente Díaz logró ganarse la colaboración del Legislativo para impulsar su agenda de gobierno?

Referencias

Castrillo Dávila, Fernando, “Entre justicia, poder y política. La Suprema Corte en el régimen liberal mexicano, 1853-1882”. Tesis doctoral, El Colegio de México, 2022.