

**INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO**



**REFORMAS INSTITUCIONALES QUE FRACASAN  
EL CASO DE LA REFORMA REELECCIONISTA  
EN EL CONGRESO MEXICANO, 1964-1965**

**T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :  
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA**

**P R E S E N T A :**  
**MAITE CAREAGA TAGÜEÑA**

**MÉXICO, D.F.**

**SEPTIEMBRE, 1996**

And the maxim that the government of a country is what the social forces in existence compel it to be, is true only in the sense in which it favors, instead of discouraging, the attempt to exercise (among all forms of government practicable in the existing conditions of society) a rational choice.

John Stuart Mill, *Consideration on Representative Government*, 1861.

Ninguna república bien orientada compensó jamás los servicios con los delitos; al contrario, establecidos los premios para los actos meritorios, y los castigos para las malas acciones: premiando a quien, por obrar bien, es castigado después si obra mal. Bien observados estos principios, puede gozar una república de libertad largo tiempo; de otra suerte, camina a pronta ruina.

Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*, 1532.

By granting to the legislature the privilege of being renewed seriatim, the law takes care to preserve a nucleus of men already accustomed to public business, and capable of exercising a salutary influence upon the new-comers.

Alexis de Toqueville, *Democracy in America*, 1840.

La historia nos enseña que nunca las reformas sociales y los avances políticos se han realizado sin tener que vencer la oposición de algunos y la incomprendición de otros; que muchas de las instituciones que ahora parecen incuestionables se frustraron en los primeros intentos y sólo la evolución constante y el devenir histórico les permitió cristalizar [...]. Del mismo modo, cualquiera que sea el destino inmediato de la reforma al artículo 59 constitucional [para permitir la reelección inmediata de los diputados], sabemos que más tarde o más temprano los requerimientos de nuestra evolución política la harán cristalizar.

Las Comisiones Unidas de Gobernación y de Puntos Constitucionales, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 15 de octubre de 1965.

**A mis padres, Carmen y Juan Antonio**

**A mis hermanos, Beatriz (*in memoriam*) y Javier**

## Agradecimientos

Este trabajo no hubiera sido posible sin el apoyo y la ayuda de dos personas. Una es Alonso Lujambio, quien ha asesorado entusiasmante la investigación desde sus inicios. Quiero agradecer su enorme confianza, paciencia y motivación y, también, su exigente y minuciosa revisión de cada detalle del trabajo. La otra es Carmen Tagüeña, quien no sólo me proveyó de la infraestructura necesaria para realizar este trabajo, sino que además invirtió incontables horas-hombre en la revisión y corrección de las últimas versiones. No hay forma de agradecer suficientemente su generoso esfuerzo.

Quiero agradecer también, muy especialmente, a Javier Careaga, Julia Tagüeña, Maricela Hernández, Jorge Salgado y Juan Antonio Careaga por sus contribuciones a la corrección y edición de este trabajo. A este último, le quiero agradecer también, la generosa *beca permanente* que me ha permitido concentrar mi atención en las reformas institucionales.

Asimismo, debido a que la presente investigación se enfoca en las reglas del juego que rigen la interacción entre los hombres, quiero agradecer a todas aquellas personas que, implícita o explícitamente, me han enseñado algo sobre el diseño de reglas, sobre la interacción bajo determinadas reglas y sobre los intentos exitosos y fracasados por cambiarlas:

*A mi familia, a mis padres, a mis hermanos, a cada uno de mis maravillosos primos y tíos, a mis excepcionales abuelos.*

*A todos mis maestros, pero muy especialmente y en orden de aparición en mi carrera, a Alonso Lujambio, a Jonathan Molinet, a Raúl Figueroa, a Federico Estévez, a Juan Molinar y a Jeffrey Weldon.*

*A los grandes amigos y compañeros que la vida ha puesto en mi camino.*

No es necesario aclarar que las tres categorías ni por asomo son mutuamente excluyentes.

# **REFORMAS INSTITUCIONALES QUE FRACASAN**

El Caso de la Reforma Reecciónista en el  
Congreso Mexicano, 1964-1965.

## **INDICE**

<b>Introducción.....</b>	(1)
 <b>Capítulo 1</b>	
<b>La Reección Legislativa: Teoría e Historia.....</b>	(19)
<b>    1.1 La Reección Legislativa: Breves Consideraciones Teóricas.....</b>	(20)
<b>        1.1.1 Los límites a la reelección presidencial.....</b>	(23)
<b>        1.1.2 La discusión sobre los límites a la             reeelección legislativa.....</b>	(24)
<b>        1.1.3 Los estudios sobre las constituciones que prohíben             la reelección de los legisladores.....</b>	(27)
<b>    1.2 La Reección Legislativa en México: una Revisión Histórica         (1824-1933).....</b>	(29)
<b>        1.2.1 La no-reeelección presidencial, la reelección             de Obregón y la creación del PNR.....</b>	(32)
<b>        1.2.2 El inicio del debate reelecciónista en 1932: el Congreso             Nacional de Legislaturas y la Convención de Aguascalientes...(35)</b>	(35)
<b>        1.2.3 Las reformas de 1933: el debate en la Cámara de             Diputados.....</b>	(37)
<b>        1.2.4 Las reformas de 1933, ¿ por qué y para qué?.....</b>	(40)
<b>    1.3 Conclusión.....</b>	(48)

## **Capítulo 2**

<b>La Evolución del Sistema Político Postrevolucionario: la Consolidación del Hiperpresidencialismo y del Sistema de Partido Hegemónico (1917-1964) .....</b>	(51)
<b>    2.1 La Consolidación del Hiperpresidencialismo en México.....</b>	(52)
<b>        2.1.1 Los dos regímenes.....</b>	(53)
<b>        2.1.2 El camino hacia el hiperpresidencialismo.....</b>	(55)
<b>        2.1.3 El sistema de partido hegemónico.....</b>	(59)
<b>        2.1.4 El hiperpresidencialismo en México: un equilibrio frágil.....</b>	(63)
<b>    2.2 La Reforma de los Diputados de Partido: Legitimidad, Representación Minoritaria y Estabilidad (1963).....</b>	(65)
<b>        2.2.1 El boicot panista.....</b>	(66)
<b>        2.2.2 Activismo en la izquierda: el MNL y la CCI.....</b>	(69)
<b>        2.2.3 Los “diputados de partido”: una reforma <i>eficiente</i>.....</b>	(74)
<b>        2.2.4 La XLVI Legislatura 1964-1967: grandes expectativas.....</b>	(85)
<b>    2.3 Conclusión.....</b>	(87)

## **Capítulo 3**

<b>Un Intento de Reforma: el Debate en la Cámara de Diputados sobre la Reelección Inmediata de sus Miembros.....</b>	(91)
<b>    3.1 La Iniciativa del PPS: Cámara de Diputados, 13 de octubre de 1964.....</b>	(92)
<b>        3.1.1 Lombardo explica la iniciativa de reforma.....</b>	(96)
<b>    3.2 El Dictamen de las Comisiones sobre la Iniciativa del PPS (27 de diciembre de 1964) y el Debate en el Pleno de la Cámara de Diputados (30 de diciembre de 1964).....</b>	(98)
<b>        3.2.1 El dictamen sobre la iniciativa del PPS.....</b>	(99)
<b>        3.2.2 El PPS, la oposición leal: una postura crítica pero solidaria.....</b>	(108)

<b>3.2.3</b>	Primera postura del PRI: los argumentos de Enrique Ramírez y Ramírez.....	(113)
<b>3.2.4</b>	El PAN contra el dictamen y en favor dela reforma electoral: toma la palabra Jesús Hernández Díaz.....	(117)
<b>3.2.5</b>	La “Auténtica Revolución”: Juan Barragán a la tribuna.....	(119)
<b>3.2.6</b>	El PRI defiende su dictamen y ataca al PAN: los argumentos de Osorio Marbán.....	(120)
<b>3.2.7</b>	El PAN contra el dictamen pero a favor de la reelección: la propuesta alternativa de Miguel Estrada Iturbide.....	(122)
<b>3.2.8</b>	La “Auténtica Revolución” y la no-reelección presidencial: Marciano González Villareal del PARM.....	(126)
<b>3.2.9</b>	Las comisiones defienden su dictamen: el cierre de Miguel Covián Pérez.....	(127)
<b>3.3</b>	Análisis de los Acontecimientos y de las Posturas de las Fracciones Parlamentarias de los Partidos.....	(131)
<b>3.3.1</b>	La iniciativa de reforma.....	(131)
<b>3.3.2</b>	La disposición de los tiempos.....	(133)
<b>3.3.3</b>	El límite a los periodos de reelección y la falta de competitividad electoral.....	(134)
<b>3.3.4</b>	Los dilemas de la oposición.....	(136)
<b>3.3.5</b>	Las posturas partidistas.....	(138)
<b>3.4</b>	Conclusión.....	(141)

## Capítulo 4

<b>El Triunfo del Bloque Antirreleccionista: el Debate Extraparlamentario sobre la Reelección Legislativa (1965).....</b>	(144)
---	-------

<b>4.1 La Controversia Sobre la Reelección Legislativa: los Hechos.....</b>	(145)
---	-------

<b>4.1.1 La reelección de los diputados es peligrosa : primera vertiente del anti-reelecciónismo.....</b>	(146)
<b>4.1.2 Las “razones ulteriores”: la segunda vertiente del anti-reelecciónismo.....</b>	(150)
<b>4.1.3 No es el momento propicio para que se reelijan los diputados: la tercera vertiente del anti-reelecciónismo.....</b>	(153)
<b>4.1.4 La defensa de la reelección inmediata de los diputados.....</b>	(154)
<b>4.1.5 La Asamblea Nacional del PRI: el clímax del debate.....</b>	(157)
<b>4.2 Los Bloques Antagónicos: el Análisis de los Personajes.....</b>	(160)
<b>4.2.1 El presidente y la polémica reelecciónista.....</b>	(161)
<b>4.2.2 La postura anti-reelecciónista del presidente del PRI.....</b>	(166)
<b>4.2.3 El bloque anti-reelecciónista: la estrategia de Madrazo.....</b>	(176)
<b>4.2.4 Martínez Domínguez y el bloque reelecciónista.....</b>	(181)
<b>4.2.5 El triunfo del <i>status quo</i> institucional.....</b>	(186)
<b>4.2.6 La lucha al margen: la participación de los partidos de oposición en el debate extraparlamentario.....</b>	(191)
<b>4.2.7 La lucha de Christlieb.....</b>	(192)
<b>4.2.8 La controversia alrededor de Lombardo.....</b>	(197)
<b>4.3 Conclusión.....</b>	(199)
<b>Conclusiones Generales.....</b>	(201)
<b>Anexo I.....</b>	(216)
<b>Anexo II.....</b>	(218)
<b>Anexo III.....</b>	(222)
<b>Anexo IV.....</b>	(227)
<b>Bibliografía.....</b>	(231)

## INTRODUCCIÓN

Es claro que instituciones y constituciones no pueden hacer milagros. Pero difícil será que tengamos buenos gobiernos, sin buenos instrumentos de gobierno. Entonces ¿por qué hemos de prestar tan poca atención a la forma en que funciona o no funciona la estructura política, y si se puede mejorar? Cualesquiera que sean las respuestas, yo sostengo que son erróneas.

Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*, 1994.

El 6 de diciembre de 1994, a cinco días de asumir la titularidad del Poder Ejecutivo mexicano, Ernesto Zedillo sostuvo una reunión con legisladores de diversos partidos en la Cámara de Diputados. En ella, el presidente animó a los representantes de la LVI Legislatura a discutir y analizar la pertinencia de permitir la reelección inmediata de los legisladores federales, advirtiéndoles que debía hacerse "con extremo cuidado para que no fuera a ser interpretado como un intento de promover la reelección del titular de Poder Ejecutivo".<sup>1</sup> Desde entonces, ha habido un debate intermitente sobre la reelección legislativa, inscrito en la discusión más amplia de la reforma política. Sin embargo, la reelección legislativa ha pasado a un segundo plano de la discusión, junto a otros temas que se han percibido como prioritarios en la agenda de cambio institucional, como son la reforma electoral, la reforma al poder judicial, los sistemas de seguridad pública, la impartición de justicia y la recuperación económica. Hoy, a casi dos años del inicio de la gestión zedillista, ha habido diversos grados de avance en todos estos temas. Sin embargo, y pese a los pronunciamientos de políticos de todos los partidos, empresarios y académicos en favor de la reelección legislativa, sigue pendiente un

<sup>1</sup>Reforma, 7 de diciembre de 1994.

debate profundo al sobre este importante tema en la agenda mexicana de cambio institucional.

[ Los estudios sobre instituciones políticas comparadas revelan que la reelección legislativa tiene efectos importantes sobre el comportamiento de los legisladores (en el proceso legislativo y frente a sus electores) y sobre las relaciones institucionales que se establecen entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.] Por la importancia que reviste para el futuro político de México, el tema amerita de una reflexión colectiva, objetiva y razonada. Para que una reflexión de esta naturaleza sea posible, no solamente es necesario estudiar los efectos políticos de la reelección legislativa en distintos marcos institucionales, sino también conocer la historia del debate sobre el tema en la evolución institucional de nuestro país.

[ En la era postrevolucionaria mexicana, la reelección legislativa se ha discutido en tres momentos. ] En 1933, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), impulsó una serie de reformas constitucionales anti-reelecciónistas que, por primera vez en la historia del México independiente, incluían la prohibición a la reelección inmediata de legisladores federales y locales. El origen de estas reformas y las consecuencias que tuvieron para la consolidación del hiperpresidencialismo mexicano, han sido estudiadas ampliamente en los últimos años por Jeffrey Weldon, Benito Nacif y Emma Campos, entre otros.<sup>2</sup> [ El segundo momento en el que se debatió la reelección legislativa fue en 1964 y 1965, al inicio del sexenio del presidente Díaz Ordaz. ] En aquella época, hubo un intento, fallido, de

---

<sup>2</sup>Véanse de Jeffrey Weldon, tres trabajos al respecto: "No Reelection and the Mexican Congress", Dissertation Research Proposal, mimeo, UCSD, 1991; "Congress, Political Machines and the Maximato: The No-Reelection Reforms of 1933", ponencia presentada en la reunión de la *Latin American Studies Association* en Atlanta, Georgia, marzo de 1994; y "The Logic of Presidencialismo in Mexico", mimeo, ITAM, 1995, para su publicación en Scott Mainwaring y Mathew Soberg Shugart (eds.), *Presidencialism and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press). Véase, también, un ambicioso estudio de Benito Nacif: *The Mexican Chamber of Deputies: the Political Significance of Non-Consecutive Reelection*, Oxford University, Tesis de Doctorado en Ciencia Política, 1995, y el trabajo empírico de Ema Campos, *Un Congreso sin Congresistas, La No-reeelección Consecutiva en el Poder Legislativo Mexicano 1934-1997*, Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, 1996.

permitir la reelección de los diputados federales por dos períodos consecutivos, que generó una fuerte pugna en el seno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y un candente debate público. Sorprendentemente, este interesante episodio de la historia legislativa e institucional mexicana ha estado ausente en la agenda de investigación política. Hoy, por tercera vez en este siglo, políticos y académicos discuten las ventajas y la viabilidad de reformar el artículo 59 de la Constitución mexicana, con el objeto de permitir la reelección inmediata de los legisladores federales. Con el propósito de contribuir a este debate, el presente trabajo se ocupa de revisar la teoría de los efectos políticos de la reelección legislativa y la historia de esa institución en México (Capítulo 1), para dirigir la atención al estudio de la fallida reforma reeleccionista de 1964-1965 (Capítulos 3 y 4).

Descritos muy brevemente, los acontecimientos que rodearon aquel episodio de la historia institucional mexicana son los siguientes: El 30 de diciembre de 1964, último día del periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados aprobó una enmienda al artículo 59 constitucional, mediante la cual se permitía la reelección inmediata de los diputados federales. Durante el debate en el Pleno, diputados de los cuatro partidos representados en la Cámara (PRI, PAN, PPS y PARM) presentaron extensos argumentos sobre los efectos positivos que dicha medida tendría en el fortalecimiento del Congreso mexicano, debido a que incentivaría la profesionalización y responsabilidad de los diputados. Ocho meses después, al iniciar el siguiente periodo ordinario de sesiones, el Senado rechazó la misma pieza de legislación por unanimidad y con una ausencia absoluta de debate.

Como se discute en el Capítulo 2, en la década de los sesenta, el poder en el sistema político mexicano estaba altamente centralizado en la rama Ejecutiva del gobierno, en detrimento tanto de los gobiernos estatales y locales, como de los otros poderes federales. La enorme centralización del poder en manos del presidente de la República no era,

simplemente, resultado del arreglo constitucional y legal sino, también, consecuencia de la posición del presidente como líder de un partido hegemónico y disciplinado. En este contexto, es sumamente raro que haya prosperado, en la Cámara de Diputados, una iniciativa de reforma constitucional encaminada a permitir la reelección de sus miembros, dado que justamente la no-reelección consecutiva de los legisladores, impuesta en 1933, fue una de las piezas clave para fomentar la centralización del poder en el Ejecutivo. Irónicamente, haciendo a un lado el contenido específico de la iniciativa de reforma, también resulta extraño el subsecuente rechazo del Senado a la misma. En un marco institucional hiperpresidencialista y dominado por un partido hegemónico, no esperaríamos que las dos Cámaras del Congreso votaran en diferentes sentidos sobre una misma pieza de legislación. En síntesis, la reforma reeleccionista de 1964 fue una iniciativa atípica que siguió un curso atípico.

¿Cómo se explica este extraño suceso en la historia legislativa mexicana? Es decir, ¿cómo se explica, a la luz del arreglo institucional prevaleciente en los sesenta, que la Cámara de Diputados haya aprobado la reelección inmediata de sus miembros, en contra de una de las reglas claves del hiperpresidencialismo mexicano? Y, ¿por qué los senadores rechazaron la misma iniciativa? ¿Acaso la mayoría priista de dicha Cámara actuó sin la autorización de su líder, el presidente de la República? ¿Es posible, acaso, que el presidente Díaz Ordaz apoyara la enmienda pese a que, en apariencia, iba en contra de sus propios intereses? Si fue el presidente quién motivó a los diputados para que aprobaran la reforma reeleccionista, ¿por qué después los senadores la rechazaron? ¿Fueron los senadores los que actuaron independientemente de su líder o el presidente cambió de opinión con respecto a la aprobación de la enmienda constitucional? Si Díaz Ordaz cambió de opinión, ¿qué es lo que ocurrió en los ocho meses que trascurrieron entre los períodos ordinarios de sesiones congresionales para explicar el cambio en las preferencias del presidente? ¿Quiénes fueron, además del presidente de la República,

los actores relevantes en el debate extraparlamentario? ¿Cómo se estructuró la coalición anti-reelecciónista? ¿Qué obstáculos enfrentó la coalición reelecciónista para poder volverse mayoritaria?

Aquí yace un enigma inexplicado de la historia institucional del México postrevolucionario. Como ya se dijo, el estudio del fracaso de la reelección legislativa en 1964-1965, llevará a un mejor entendimiento de los obstáculos que enfrentaría su aprobación en el presente proceso de reforma institucional. Para ello, es imprescindible comprender la lógica del arreglo institucional hiperpresidencialista que estuvo vigente en México desde mediados de los treinta y hasta finales de los ochenta.

Antes de describir la investigación realizada sobre el fracaso de la reforma reelecciónista de 1964-1965, es necesario hacer algunas consideraciones teóricas y metodológicas. Este estudio se inscribe dentro de la perspectiva teórica del Individualismo Metodológico que, según Jon Elster, implica suponer que "la acción humana individual es la unidad elemental de los fenómenos sociales agregados"<sup>3</sup> y, por lo tanto, que los acontecimientos políticos se explican a partir de un conjunto de acciones individuales, deliberadas, y orientadas al logro de determinadas metas. Asimismo, siguiendo los postulados de la *Elección Racional*,<sup>4</sup> en este estudio se supone, en primer lugar, que los actores individuales tratan de maximizar el logro de sus metas, estableciendo una correspondencia

<sup>3</sup>Jon Elster, *Nuts and Bolts for the Social Sciences* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), p.13. Cabe decir que, en términos generales, existen dos grandes tradiciones teóricas para explicar los fenómenos políticos, que se diferencian con base en la unidad de análisis de cada una. El individualismo metodológico, una de estas vertientes teóricas, enfoca su análisis en la acción humana individual. La otra vertiente, formada por teorías como el Análisis de Sistemas, el Estructuralismo, el Funcionalismo o el Marxismo, explica los fenómenos sociales haciendo referencia al sistema político como un todo, o enfocando su análisis en "actores" sociales informales, como clases o sectores.

<sup>4</sup>Dentro del Individualismo Metodológico existen dos tipos de teorías: por un lado, las que asumen que los actores son racionales (*Elección Racional*, *Teoría de Juegos*) y, por el otro, las que opinan que los actores no pueden ser racionales porque están influenciados por variables psicológicas y culturales que les impiden, en la mayoría de los casos, establecer una correspondencia óptima entre medios y fines (*Psicología Social*, *Culturalismo*, etc.).

óptima entre ellas y los medios elegidos para alcanzarlas, o lo que es lo mismo, que los actores son racionales.<sup>5</sup>

No se pretende entrar en la polémica de qué tan realista es el supuesto de racionalidad de los actores pero, cabe aclarar que al asumirlo, no se presupone que todos los fenómenos sociales puedan ser explicados a partir de la racionalidad de actores individuales. Más bien, de acuerdo con George Tsebelis, se considera la racionalidad "como un subconjunto del comportamiento humano [...] que está presente en situaciones en las cuales la identidad y las metas de los actores están claras y las reglas de interacción son precisas y conocidas por todos".<sup>6</sup> Como deja ver esta definición, los actores serán racionales (ajustarán de forma óptima su selección de estrategias al logro de sus fines), cuando tengan metas claras, cuando los asuntos sean importantes, y siempre y cuando cuenten con la información necesaria sobre las reglas del juego (es decir, sobre los otros jugadores involucrados, sobre las estrategias disponibles para cada uno, sobre la secuencia en que cada uno debe decidir y actuar moverse, etc.). Esto nos remite directamente al segundo supuesto, que la presente investigación toma de la teoría de la *Elección Racional*: los actores racionales interactúan dentro de un determinado contexto institucional ("reglas del juego"), que les restringe las estrategias que pueden elegir para lograr sus metas.

En suma y dicho en palabras de Tsebelis, el presente estudio asume que:

La acción individual es una adaptación óptima al ambiente institucional en el que se inscribe y [que] la interacción de los individuos es una respuesta óptima de cada uno de ellos a las acciones

<sup>5</sup>Cabe señalar que para que los actores sean considerados racionales, tienen que cumplir dos tipos de requisitos: por un lado, sus preferencias y su comportamiento tienen que ser internamente consistentes y, por el otro, deben corresponder a la realidad externa. Para una discusión de los dos tipos de requerimientos que implica el supuesto de que los actores son racionales, ver George Tsebelis, Nested Games, Rational Choice in Comparative Politics (Berkeley: University of California Press, 1990), pp. 24-31.

<sup>6</sup>George Tsebelis, Nested Games...op. cit., p.32. Para una impecable argumentación sobre el campo de aplicación de la *Elección Racional*, así como una defensa normativa y positiva del supuesto de racionalidad de los actores ver *Ibid.*, pp.18-47.

de los otros. Por lo tanto, las instituciones existentes (las reglas del juego), determinan el comportamiento de los actores que, a su vez, produce resultados políticos o sociales específicos.<sup>7</sup>

Es pertinente hacer una aclaración sobre el concepto de actores que se considera en esta investigación. En la *Elección Racional*, los actores pueden ser ciudadanos individuales; pueden ser actores políticos tales como políticos individuales, partidos políticos, coaliciones de partidos, sindicatos y grupos de interés organizados; y también pueden ser actores institucionalizados, tales como las ramas del gobierno federal y sus agencias, o las dependencias de la administración pública. Para efectos de estudiar el debate sobre la reelección legislativa que tuvo lugar en México a mediados de los sesenta, los actores relevantes son políticos individuales, partidos, grupos políticos y corporaciones sindicales.<sup>8</sup> Es importante señalar que, con base en la teoría sobre la ambición política de Joseph Schelesinger, se considera que la meta más clara y observable que tienen los políticos individuales es la ambición de conseguir o mantener un cargo público, es decir, de avanzar en sus carreras políticas.<sup>9</sup>

Hasta aquí se han descrito los supuestos teóricos de los que parte la presente investigación. Sin embargo, dado que el objetivo de la misma es estudiar un intento de reforma institucional, es decir, un intento de cambiar las “reglas del juego”, hay que ir un paso más allá. Dice James Buchanan que es imperativo distinguir “la elección de estrategias dentro del conjunto existente de reglas, de la elección entre distintos conjuntos de reglas o, más generalmente, las elecciones dentro de la Constitución de las elecciones entre constituciones”.<sup>10</sup> Ya se ha discutido la lógica del primer tipo de elección que señala Buchanan. Es decir, se ha afirmado que los actores políticos eligen una estrategia para maximizar el logro de sus metas dentro de un conjunto fijo y conocido de reglas que corresponden al

<sup>7</sup>Ibid., p.40.

<sup>8</sup>Joseph Schelesinger, *Ambition and Politics. Political Careers in the United States* (Chicago: Rand MacNally, 1965).

<sup>9</sup>James M. Buchanan, *Ensayos sobre Economía Política* (México: Alianza Editorial, 1989, p.40.)

arreglo institucional en el que están inscritos (las instituciones se han mantenido como restricciones exógenas). Pero ¿qué pasa cuando las "reglas del juego", que definen las estrategias entre las que pueden elegir los actores, se convierten en fines de la acción política individual, es decir, se convierten en variables endógenas?

En los años recientes, la agenda de investigación de la *Elección Racional* en la Ciencia Política se ha enfocado, sobre todo, a las consecuencias que tienen los arreglos institucionales sobre el comportamiento de los actores (individuales, políticos e institucionalizados). Por ejemplo, se ha analizado el impacto del sistema electoral en el sistema de partidos; del presidencialismo en el conflicto y/o la cooperación entre los mismos; o de la reelección legislativa en el comportamiento de los legisladores con sus bases electorales.<sup>10</sup> Es decir, los patrones recurrentes de comportamiento se han analizado a la luz de las instituciones en los que están inscritos y se han explicado como comportamiento óptimo, dadas las restricciones impuestas por dichas instituciones. Sin embargo, hay dos aspectos de los arreglos institucionales que han sido poco estudiados por los académicos. Uno es el análisis del origen de las reformas institucionales y, el otro es la distinción de las causas que hacen que las reformas institucionales sean exitosas o fracasen.

Con respecto al origen de las reformas cabe hacer una serie de preguntas: ¿quién las inicia y por qué?, ¿se diseñan de forma deliberada, o son resultado de la evolución social? En caso de ser producto de acciones

<sup>10</sup>Sobre los efectos políticos del sistema electoral ver, por ejemplo, Rein Taagepera y Mathew S. Shugart, *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems* (New Haven: Yale University Press, 1989). Sobre los efectos políticos del régimen constitucional parlamentarista o presidencialista ver Juan Linz, "The Perils of Presidencialism", en *Journal of Democracy*, II, 1990; Mathew S. Shugart y John M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992); y Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados* (México: Fondo de Cultura Económica, 1994). Sobre los efectos políticos de la reelección legislativa ver David Mayhew, *Congress, The Electoral Connection* (New Haven: Yale University Press, 1974); y John R. Hibbing, *Congressional Careers. Contours of Life in the US House of Representatives* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1991).

deliberadas, ¿qué intereses se busca promover al diseñarlas?, ¿cómo se construye su coalición de apoyo?, ¿qué tipo de países eligen a los reformadores como modelo a seguir?, ¿cómo evalúan los reformadores la experiencia institucional que quieren reformar?

Tsebelis advierte sobre la dificultad de construir un marco teórico riguroso para estudiar las reformas institucionales: "El cambio en las reglas del juego es esencialmente una forma de innovación política, y la innovación se escapa de ser aprehendida por la teoría".<sup>11</sup> No obstante lo cual construye un modelo de *Elección Racional* para intentar contestar algunas de las preguntas planteadas. En primer lugar, Tsebelis afirma que las instituciones son producto del diseño humano deliberado: "No se pueden explicar a través de un marco evolutivo, porque aún si surgieron de elecciones individuales descentralizadas, de cualquier forma necesitan de mecanismos centralizados [deliberadamente diseñados] que aseguren su aplicación".<sup>12</sup> Y continúa: "Las instituciones son las reglas formales de un juego político o social recurrente".<sup>13</sup> Debido a que las instituciones son conocidas por todos los actores y tienen consecuencias que perduran en el tiempo, contribuyen a la estabilidad del juego político. Es por esta razón que pueden considerarse como restricciones exógenas cuando se estudian los resultados agregados de las estrategias maximizadoras de los actores individuales. Sin embargo, argumenta Tsebelis, está demostrado que hasta los detalles más insignificantes del marco institucional producen sistemáticamente determinados tipos de resultados políticos, y

cuando se puede establecer una relación causal entre instituciones y resultados, entonces un actor o coalición de actores puede decidir operar sobre la causa para modificar el efecto. [Es decir], el conocimiento del tipo de resultados políticos que producen distintas instituciones, puede transformar las preferencias de los actores sobre resultados políticos o sobre políticas públicas, en preferencias sobre instituciones<sup>14</sup>

<sup>11</sup>George Tsebelis, *Nested Games...*, op. cit., p.96.

<sup>12</sup>*Ibid.*, p.116.

<sup>13</sup>*Ibid.*, p.96.

<sup>14</sup>*Ibid.*, pp.97-98.

Sin embargo, este cambio de preferencias no es directo ni automático: "Debido a que la vida esperada de una institución es más larga que la de una política pública, tanto las consecuencias de una elección institucional, como la incertidumbre que rodea a tal elección se vuelven elementos más importantes en el cálculo de los actores".<sup>15</sup> Un actor puede darse cuenta de que las consecuencias del marco institucional lo sitúan en desventaja, y aún así no intentar cambiarlo, sino elegir otra estrategia disponible en el mismo contexto institucional. Sólo después de una serie de "pérdidas" en las instituciones existentes y, dependiendo de la identidad del actor (recursos, ideología, información, probabilidad de éxito, costos por la continuidad del *status quo*, etc.), una institución será cuestionada. Aún en ese momento, advierte Tsebelis, pasará algún tiempo antes de que los actores logren construir una coalición mayoritaria de apoyo al cambio. Ahora bien, ¿implica esto que las instituciones necesariamente favorecen los intereses de la coalición que las impulsa?

Tsebelis afirma que existen dos *tipos ideales* de instituciones: las eficientes, que favorecen los intereses de toda la sociedad, y las redistributivas, que favorecen los intereses de una parte (que puede ser la coalición mayoritaria previa que impulsó una reforma para mejorar su situación y consolidarse, o una nueva coalición mayoritaria formada por los antiguos perdedores y una parte de la coalición mayoritaria previa). En el mundo real, las instituciones son combinaciones de estos dos tipos, pero tenderán hacia uno u otro dependiendo de la información con que cuenten los reformadores:

Si los actores que diseñan las instituciones pueden prever las consecuencias que tendrán para distintos grupos políticos o sociales, entonces podrán sistemáticamente favorecer a algunos de estos grupos. En cambio, si no pueden anticipar las consecuencias redistributivas, su única guía [al reformar el *status quo*] será acrecentar la eficiencia del marco institucional [...]. Por lo tanto, la incertidumbre o, de forma inversa,

<sup>15</sup>*Ibid.*

la información, sobre los resultados políticos de una institución, es el factor discriminante en los diseños institucionales.<sup>16</sup>

Es decir, con información perfecta se producen instituciones puramente *redistributivas*, mientras que bajo incertidumbre absoluta se crean instituciones totalmente *eficientes* (claramente, ninguna de esas dos situaciones existe en la realidad de forma pura). Tsebelis concluye diciendo que el diseño institucional, aún en los casos de instituciones francamente redistributivas, va siempre acompañado de un discurso público que exalta las ventajas que la institución traerá para el agregado social en su conjunto. Pero, obviamente, este discurso estará mejor fundado y, por lo tanto, tenderá a ser más convincente, en el caso de las instituciones eficientes. Las nociones teóricas sobre el diseño institucional que se acaban de presentar, se utilizarán a lo largo del presente trabajo.

Por lo que respecta a las causas que explican el éxito o fracaso de una reforma institucional, el otro aspecto teórico que ha sido aún menos estudiado dentro de la *Ingeniería Constitucional*, cabe plantear las siguientes preguntas: ¿qué razones influyen en el éxito o el fracaso de una reforma institucional?, ¿de qué depende que los reformadores logren formar una coalición mayoritaria de apoyo a su reforma?, ¿qué elementos del *status quo* institucional favorecen que una reforma tenga éxito?, ¿qué características del diseño institucional hacen más viable una reforma?, ¿qué consecuencias tiene el fracaso de una reforma sobre el comportamiento político posterior de los ganadores y de los perdedores? Con base en la teoría de Tsebelis para el estudio del diseño institucional, puede hipotetizarse sobre las condiciones que maximizan la probabilidad de éxito de una reforma.

A continuación se presentan cuatro hipótesis generales respecto de las condiciones que afectan el destino de una reforma institucional. En primer lugar, parece claro que el éxito o fracaso de una reforma dependerá, en buena medida, de la percepción que tengan los actores sobre la

<sup>16</sup>/ibid., pp.117-118.

importancia de las consecuencias que traerá consigo el cambio en las "reglas del juego" y sobre el grado de incertidumbre que rodea a dicho cambio. Es decir, si las consecuencias de una reforma son muy importantes, muy radicales, o muy difíciles de predecir, los actores serán más reticentes a apoyarla y, por lo tanto, los reformadores tendrán mayores dificultades para construir una coalición mayoritaria de apoyo. En segundo lugar, es más probable que un actor tenga éxito al construir una coalición de apoyo a su reforma entre más recursos (información, puestos, etc.) tenga para lograrlo. En tercer lugar, es más factible que una reforma se apruebe en tanto beneficie a más actores y, en consecuencia, resulta más fácil construir coaliciones de apoyo para instituciones eficientes y más difícil cuando se trata de instituciones *redistributivas*. Por último, cuando se trate de una institución *redistributiva*, será más fácil su aprobación si beneficia a la antigua mayoría ganadora, que si requiere crear una nueva mayoría a partir de los antiguos perdedores y parte de los antiguos ganadores. Esto se debe a que la antigua coalición mayoritaria ya contaba con mecanismos de comunicación y de coerción, mientras que la incertidumbre es mayor para los participantes de una nueva coalición mayoritaria. Las hipótesis sobre la probabilidad de éxito de una reforma se retoman en las conclusiones generales de ésta investigación, para explicar el fracaso de la reforma reelecciónista de 1964-1965.

En cualquier caso queda claro que, aún tomando en cuenta la dificultad de construir teorías rigurosas respecto del diseño institucional, la Ciencia Política tiene pendiente la investigación del cómo y por qué son exitosas o fracasan las reformas institucionales y, en ambos casos, cuáles son las consecuencias previstas y no previstas. Esta es la tercera razón que justifica la relevancia de la presente investigación. El fracaso de la reforma reelecciónista de 1964 constituye un estudio de caso que no sólo es relevante para detectar los obstáculos institucionales con los que podría enfrentarse la aprobación de la reelección legislativa en la actualidad y para entender mejor la lógica del hiperpresidencialismo

mexicano. Además, podría contribuir eventualmente, a la construcción de un marco analítico que explique el fracaso de las reformas institucionales, desde una perspectiva de política comparada.

Para llevar a cabo la investigación sobre el origen y el fracaso de la reforma reelecciónista de 1964-1965 se procedió, en términos de metodología, de la siguiente manera. Con el objeto de conocer las discusiones parlamentarias y extraparlamentarias respecto de la reforma al artículo 59 constitucional, e identificar a los actores relevantes que participaron en ellas, se revisaron, en primer lugar, los Diarios de Debates de las dos Cámaras del Congreso y diversos periódicos y revistas entre los meses de octubre de 1964 y octubre de 1965.<sup>17</sup> En segundo lugar, se examinaron los testimonios escritos de los diversos participantes en los debates sobre la reelección legislativa,<sup>18</sup> y se realizaron algunas entrevistas a personajes cercanos al fenómeno y/o protagonistas de los sucesos ocurridos en 1964-1965 (ver Anexo I). A continuación, se revisó la literatura de la historia de la reelección legislativa en México, de las consecuencias políticas e institucionales de la no-reelección impuesta en 1933 y de las reformas institucionales y legales que llevaron a la consolidación del sistema de partido hegemónico y del hiperpresidencialismo.<sup>19</sup> Paralelamente, se revisó la literatura teórica

<sup>17</sup>Del Diario de Debates de la Cámara de Diputados, se revisaron las sesiones del 13 de octubre de 1964, del 27 de diciembre de 1964, del 30 de diciembre de 1964 y del 15 de octubre de 1965. Del Diario de Debates de la Cámara de Senadores, se revisó la sesión del 24 de septiembre de 1965. Por lo que respecta a los periódicos, se revisaron *El Día*, *Novedades*, *Excélsior*, *La Prensa* y *El Nacional*. Las revistas incluidas en la investigación fueron *Siempre!*, *Política*, *La Nación* e *Impacto*.

<sup>18</sup>Los principales testimonios revisados fueron los de Adolfo Christlieb Ibarrola, *Crónicas de la No-Reelección* (México: Ediciones de Acción Nacional, 1965); y de Enrique Ramírez y Ramírez, "la Constitución de la República y la Reelección de los Diputados" en Claudia Ramírez Cisneros (comp.), *Conferencias, 1947-1966* (México: El Día en Libros, 1992). En el Anexo 1 de este trabajo se presenta una relación de las entrevistas realizadas.

<sup>19</sup>Hay dos vertientes en los estudios sobre la no-reelección legislativa en México. Por un lado, los estudios jurídico-políticos en los que sobresalen: Diego Valadés, "La Reelección en el Poder Legislativo" en *Obra Jurídica Mexicana* (México: Procuraduría General de la República, 1987) y Pedro Pablo Camargo, *Reelección Presidencial y Reelección Parlamentaria en América y México* (México: UNAM, Instituto de Derecho Comparado, actualmente Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1965). Por el otro lado, los estudios histórico-políticos y de elección racional, entre los que se encuentran tres trabajos de Jeff Weldon: *Congress, Political Machines...*, op. cit., *The Logic...* op. cit., y

sobre los distintos arreglos institucionales y sus consecuencias políticas, con énfasis en los efectos de la reelección legislativa dentro de un marco institucional determinado.

A continuación se presenta el mapa del trabajo que está dividido en cuatro capítulos. En los primeros dos, se desarrollan los antecedentes teóricos, históricos, institucionales y de política coyuntural, necesarios para contextualizar el fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965. En los últimos dos, se describen y analizan los debates parlamentarios y extraparlamentarios respecto de dicha reforma. Por último, en las conclusiones generales, se presenta una aproximación teórica para explicar el fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965.

Ya se ha señalado que el tema principal de este estudio es el fracaso de una reforma institucional pero, por razones obvias, un subtema muy importante es la reelección legislativa. Debido a ello, en el Capítulo 1, se discute el tema de la reelección legislativa en dos perspectivas. Esto se hace, por un lado, en el marco del estudio de las instituciones políticas comparadas y, por el otro, en el de la historia institucional mexicana. En la primera parte, se aborda la discusión teórica sobre los efectos políticos de la reelección legislativa. Se discuten, a su vez, las razones que han llevado a las diversas democracias presidenciales del mundo a restringir la reelección del titular del Poder Ejecutivo y se liga esta discusión con los debates que se han dado recientemente en Estados Unidos, respecto de la pertinencia de restringir la reelección de los miembros del Congreso norteamericano. Por último, se describe el estado que guardan las investigaciones sobre las legislaturas de Costa Rica y México (los únicos países del mundo que restringen la reelección de sus legisladores). En la segunda parte, se examina la historia de la reelección legislativa en la evolución institucional mexicana. La revisión comienza desde la

---

*No Reelection and...op. cit.*; un estudio de Benito Nacif: *The Mexican Chamber of Deputies...op. cit.*; y un trabajo empírico de Ema Campos: *Un Congreso sin Congresistas... op. cit.* Sobre la consolidación del sistema de partido hegemónico en México, sobresale el libro de Juan Molinar: *El Tiempo de la Legitimidad, Elecciones, Autoritarismo y Democracia en México* (México: Cal y Arena, 1991).

Constitución de 1824 (primera del México independiente) y llega hasta 1933, año en que, por primera vez en la historia constitucional mexicana, fue prohibida la reelección inmediata de los legisladores federales y locales. Se pone un énfasis especial en el origen de las reformas antirreeleccionistas de 1933, en la revisión de las causas que determinaron su éxito y en el análisis de las consecuencias que tuvieron en el corto, mediano y largo plazo sobre el arreglo institucional mexicano.

En el Capítulo 2, se reconstruye la lógica del arreglo institucional hiperpresidencialista mexicano que, en 1964-1965, resistió con éxito a un intento de reforma dirigido a cambiar una de las condiciones necesarias para su existencia. En la primera parte, se analiza la evolución institucional del sistema político mexicano entre los años de 1917 y 1963. Se describe la ruta de reformas institucionales y desarrollos políticos que culminaron en la monopolización del poder en manos del líder de un partido, titular del ejecutivo en turno, que controlaba todas las arenas de representación política. Se discuten, a su vez, las condiciones (institucionales y políticas) sobre las cuales se sostuvo en equilibrio el hiperpresidencialismo en México, desde mediados de los treinta, hasta finales de los ochenta. En la segunda parte, se describe la situación política coyuntural de finales de los cincuenta y principios de los sesenta y se analiza con cierto grado de profundidad la reforma electoral de 1963, mediante la cual se instituyó el sistema de los "diputados de partido" (como complemento al sistema de mayoría relativa en distritos uninominales por el cual se integraba la Cámara de Diputados hasta entonces). La reforma de los "diputados de partido", ejemplo casi paradigmático de diseño institucional eficiente, es importante, entre otras cosas, porque es el antecedente institucional más próximo a la fallida reforma reelecciónista.

En el Capítulo 3, se entra de lleno a la discusión de los acontecimientos que rodearon el fracaso de la reforma reelecciónista de 1964-1965. En él, se describen y analizan con detalle los debates en la Cámara de Diputados, respecto de la reforma al artículo 59 constitucional

(para permitir la reelección inmediata de los diputados federales), entre miembros de las bancadas del PRI, PAN, PPS y PARM. El análisis detallado de las discusiones entre los partidos es importante, porque todo proceso de cambio institucional es también un proceso *argumentativo*. Como ya se mencionó, siempre que se intenta cambiar las reglas del juego político, los reformadores enfatizan públicamente los beneficios que el nuevo marco institucional proveerá a toda la colectividad (aún si se trata de reformas francamente *redistributivas*). Sin embargo, en sus discursos dejan entrever, también, cómo perciben las reglas del juego en que están inscritos y qué desean modificar. En la primera parte, se describe la iniciativa de reforma. en la segunda, se detallan las discusiones en el Pleno de la Cámara y se van señalando las convergencias y divergencias entre los cuatro partidos respecto del tema de la reelección inmediata de diputados. En la tercera parte, se analizan y contrastan las posturas de los partidos y se examinan distintas preguntas que surgen de los acontecimientos relatados en el capítulo.

El Capítulo 4 se dedica al análisis de la acalorada controversia reeleccionista entre diversos actores políticos, que comenzó a finales de diciembre de 1964 (tras la aprobación de la reforma al artículo 59 en la Cámara de Diputados) y se extendió hasta octubre de 1965. A través del análisis de ésta discusión extraparlamentaria se constata que la aprobación de la reforma reeleccionista en la Cámara generó, en el seno del partido hegemónico, una profunda pugna política. Esta pugna, en última instancia, estuvo muy relacionada con la lucha por la sucesión presidencial. En primer lugar, porque todos los actores que participaron en ella buscaban influir en el proceso de selección del futuro candidato del PRI a la presidencia (pese a que apenas comenzaba el sexenio de Díaz Ordaz). En segundo lugar, y más importante, porque la no-reelección de los diputados era uno de los pilares sobre los que se sostuvo el hipopresidencialismo mexicano. Al impulsarla, se iban a cambiar las reglas del juego de la sucesión presidencial. Curiosamente, hubo un

intento paralelo, impulsado por el presidente del CEN del PRI, de cambiar las reglas del mismo juego. Ambos intentos fracasaron, manteniéndose, finalmente, el *status quo* institucional. El capítulo está dividido en dos partes. En la primera, se describen las generalidades del debate extraparlamentario, los argumentos esgrimidos por cada uno de los bloques antagónicos que se formaron respecto de la reforma (el reelecciónista y el anti-reelecciónista) y los puntos más álgidos de la discusión. En la segunda parte se analiza la participación de los actores relevantes en la controversia reelecciónista de 1965, se describe la forma en que los líderes de ambos bloques intentaron construir una coalición mayoritaria y se discute el papel que jugó el presidente Díaz Ordaz en el destino de la reforma.

Por último, en las Conclusiones Generales, se presenta una interpretación teórica del fracaso de la reforma reelecciónista de 1964-1965. Utilizando los conceptos sobre el arreglo institucional hiperpresidencialista vigente en los sesenta, y a la luz de la evidencia empírica que aportan los debates que tuvieron lugar dentro y fuera del recinto parlamentario en 1964-1965, se ponen a prueba las hipótesis que se desarrollaron en esta Introducción sobre las condiciones que influyen en el destino de una reforma institucional. Se concluye que la reforma reelecciónista de 1964-1965 fue un ejemplo, casi paradigmático, de un intento de cambio en las reglas del juego destinado a fracasar en la lógica del arreglo institucional vigente. Se discuten, a su vez, las posibles explicaciones a la aparente elección de estrategias subóptimas del Presidente de la República y otros actores políticos que participaron en el debate. Finalmente se especula sobre los efectos políticos "perversos" que, de haberse aprobado la reforma en 1965, hubiera producido en combinación con un sistema de partidos no competitivo y un sistema electoral no-democrático. Se concluye que la creciente democratización del país permitiría, en nuestros días, evitar esos efectos indeseables. Sin embargo, la viabilidad de la reforma hoy seguirá dependiendo de que

desaparezcan los últimos resabios del arreglo institucional hiperpresidencialista.

## CAPÍTULO 1

### La Reección Legislativa: Teoría e Historia

Todos los legisladores tienen como interés primordial el conseguir su reelección. Algunos legisladores no tienen otro interés.

Frank E. Smith, *Diputado al Congreso Estadounidense por Mississippi, 1964.*

Ciertamente es común que a la par de las metas electorales, los legisladores busquen otros fines [...] Pero la reelección subyace a todo lo demás y es así como debe ser, si esperamos que en su relación con el público los políticos rindan cuentas.

David Mayhew, *Congress: the Electoral Connection, 1974.*

Este trabajo es un estudio de caso que intenta explicar tanto el origen de la controvertida reforma reeleccionista de 1964-1965, como las causas que determinaron su fracaso. Si bien el tema principal es el destino de una reforma institucional, un subtema muy importante a lo largo del trabajo es la materia de que trató la reforma bajo estudio, es decir, la reelección legislativa. Con esto en mente, el presente capítulo intenta situar el debate sobre la reelección de los representantes populares en dos perspectivas: por un lado, en el marco de estudio de las instituciones políticas comparadas y, por el otro, en la historia política mexicana.

El capítulo se divide en dos partes. En la primera, se da un panorama global de la discusión teórica sobre la reelección legislativa. Se comienza por describir el papel que juega esta institución en los modelos teóricos de *Elección Racional*, para explicar y predecir el comportamiento de las legislaturas en los régímenes democráticos. A continuación, se

describen las razones que han llevado a diversas democracias presidenciales a restringir la reelección del titular del Poder Ejecutivo, a la vez que permiten que los legisladores se reelijan de forma irrestricta. Esto se liga con la discusión que se ha dado en los años recientes, principalmente en círculos políticos y académicos de Estados Unidos, sobre la pertinencia de restringir la reelección de los legisladores. Finalmente se describe el estado que guarda la investigación sobre las legislaturas en los regímenes que prohíben la reelección de sus representantes.

En la segunda parte, se revisa la historia de la reelección legislativa en México desde la independencia, poniendo un énfasis especial en el análisis de las causas y consecuencias de las reformas antirrelecciónistas de 1933.

### **1.1 La Reelección Legislativa: Breves Consideraciones Teóricas**

Antes de entrar de lleno a la discusión teórica sobre la reelección legislativa, conviene aclarar por qué es importante, para este trabajo, detenernos en la teoría. Ya se ha establecido que la reelección es un subtema importante del presente estudio y que, entre otras cosas, parte de la relevancia de la investigación que aquí se presenta es contribuir al debate actual sobre la pertinencia de permitir la reelección legislativa. Pero hay dos razones más, que conviene anunciar desde este momento. La primera tiene que ver con las discusiones que hubo en el pleno de la Cámara de Diputados en 1964 antes de aprobar la reforma al artículo 59. Como podrá ver el lector en el Capítulo 3, donde se describen esos debates, llama la atención la claridad con que perciben los oradores los efectos políticos de la medida que están por aprobar. Al incluir una discusión teórica sobre la reelección legislativa en este capítulo, se evita el tener que desviar el análisis de aquellos debates para incluir consideraciones teóricas. La segunda razón es más importante, la reforma al artículo 59 que se aprobó en el pleno de la Cámara de diputados el 30 de diciembre de 1964, no autorizaba la reelección irrestricta, sino que, como se verá en el Capítulo 3, permitía la reelección inmediata de los diputados por dos períodos. En ese momento no estaban "de moda" las

discusiones sobre los límites a la reelección, pero hoy sí lo están. Lo curioso es que en las discusiones sobre la pertinencia de permitir la reelección de diputados y senadores en la actualidad, siempre se considere poner límites a los periodos. Por lo tanto, la discusión estadounidense sobre los límites a la reelección, da qué pensar, tanto en la discusión mexicana actual, como para analizar las consecuencias que hubiera tenido el arreglo institucional que diseñaron los diputados de la Legislatura 1964-1967. A continuación se presenta un panorama global de la discusión teórica sobre la reelección legislativa.

Ya se dijo en la introducción que, siguiendo la teoría de la ambición política de Joseph Schelesinger<sup>1</sup>, el comportamiento de un político individual es una respuesta racional a sus metas de carrera. Con base en esto, en 1974, David Mayhew<sup>2</sup> construyó un modelo de elección racional para entender al Congreso estadounidense, a partir de la ambición de sus miembros por lograr su reelección. Desde entonces, las aproximaciones deductivas y formales de la *Elección Racional*, para entender el comportamiento de las Legislaturas y sus miembros, se han aplicado en otros países y han logrado situarse en el lugar central de la agenda de investigación legislativa en la ciencia política. El corazón de todas estas investigaciones es justamente la reelección, que tiene efectos importantes en la relación que establecen los legisladores con sus bases electorales y en la relación institucional que se establece entre la Legislatura y la rama Ejecutiva del gobierno.

En general, hay dos efectos políticos que suelen asociarse con la reelección. En primer lugar, el interés de los políticos en sus carreras, que los llevará a acercarse a sus electores y a responder a sus demandas, es decir, a establecer una "conexión electoral"<sup>3</sup> con los ciudadanos, ya que de ellos depende que logren su meta primordial, la reelección (de la cual dependen todas las demás metas que puedan tener). Dice Mayhew: "La búsqueda de la reelección establece una relación de rendición de cuentas (*accountability*) entre gobernantes y gobernados. Cualquier reflexión sobre teoría democrática debe dar un lugar central a la necesidad de que los gobernantes rindan cuentas".<sup>4</sup> Esto es importante porque implica que

<sup>1</sup>Joseph Schelesinger, *Ambition and Politics* ..., op. cit.

<sup>2</sup>David R. Mayhew, *Congress: the Electoral*..., op. cit.

<sup>3</sup>ibid.

<sup>4</sup>David R. Mayhew, *Congress: the Electoral* ..., op. cit., p. 6.

aún, si los legisladores tuvieran intereses puramente egoistas, la estrategia óptima para maximizarlos es trabajar por satisfacer las demandas de sus electores. Es decir, en los sistemas democráticos, la reelección obliga a los representantes a rendir cuentas a sus electores. Como deja ver Mayhew, lo que está implícito detrás de la rendición de cuentas es la idea de la representación política,<sup>5</sup> desde que la complejidad de las sociedades hace imposible el ejercicio de la democracia directa, "las elecciones se convierten en el medio por excelencia para traducir (con distintos grados de precisión) los deseos de los ciudadanos en acciones de gobierno"<sup>6</sup> y la reelección permite que se castigue o se premie a los gobernantes, con base en la evaluación que se hace de sus acciones.

El segundo efecto asociado con la reelección es la profesionalización de los gobernantes. La perspectiva de asegurar sus carreras a través de la reelección, incentiva a los representantes a buscar información y especialización en la labor que desempeñan. Esto, en última instancia, contribuye a fomentar la memoria institucional de los órganos representativos y a mejorar la función de las instituciones políticas y de los hombres que trabajan en ellas. Es decir, la reelección contribuye a la eficiencia y a la profesionalización del gobierno representativo, a la vez que permite dar continuidad a las políticas públicas y aprovechar el talento y las habilidades políticas de los gobernantes (dado que es improbable que un país genere líderes con características notables cada dos, tres, cuatro o seis años). En suma, en un sistema democrático, la reelección hace que el electorado tenga la última palabra y que el gobierno se torne más eficiente y profesional.

Los efectos políticos asociados con la reelección, llevan a pensar que no sólo es deseable para los legisladores, sino para cualquier cargo de elección popular. Pero lo cierto es que, mientras que en casi todos los países del mundo (con la excepción de México y Costa Rica) se permite la reelección de sus legisladores, en todas las democracias presidenciales del mundo se establecen límites a la reelección del presidente.<sup>7</sup> La

<sup>5</sup>Para un estudio detallado sobre la teoría de la representación y las características de la representación política ver, Hanna F. Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkeley: University of California Press, 1967).

<sup>6</sup>Lyn Ragsdale, "Legislative Elections and Electoral Responses", en Gerhard Lowenberg, Samuel C. Patterson and Malcom E. Jewel, (eds.), *Handbook of Legislative Research* (Cambridge: Harvard University Press, 1983), p. 59.

<sup>7</sup>En algunos países se permite una sola reelección consecutiva. En otros, un ex-presidente puede volver a ocupar el puesto cuando ha dejado pasar por lo menos un

contundencia de esta realidad empírica amerita abrir un paréntesis en la discusión sobre la reelección legislativa, para explicarla.

### 1.1.1 Los límites a la reelección presidencial

*lmites* *eje*

Grosso modo, los límites a la reelección del titular del Ejecutivo en el mundo se fundan en dos tipos de razones. En algunos países, sobre todo en los sistemas democráticos del mundo en desarrollo, existen restricciones en la reelección del presidente para impedir que la rama Ejecutiva del gobierno invada demasiado la esfera de autoridad y acción de la rama Legislativa. Por ejemplo, en Latinoamérica, se han diseñado poderes ejecutivos constitucionalmente fuertes, teóricamente mejor preparados para encarar la difícil situación social y política con que se enfrentan los países de la región y, simultáneamente, se aspira a consolidar una auténtica democracia constitucional, donde el Poder Legislativo funcione como un contrapeso al Ejecutivo y los ciudadanos elijan libremente a sus gobernantes. El deseo de fortalecer al Ejecutivo pero no al grado de que su poder carezca de contrapesos, ha llevado a que se prohíba la reelección presidencial. En el caso de las democracias en los países desarrollados, donde los poderes de las ramas del gobierno están equilibrados en la ley y en los hechos, existen otras consideraciones importantes para imponer restricciones a la reelección del titular del Ejecutivo. Se argumenta que, para el caso del presidente, el incentivo hacia la profesionalización no es muy necesario, dado que la rama Ejecutiva cuenta con un aparato burocrático que acumula información y experiencia y, además, siempre que el presidente así lo deseé, tiene a su disposición un staff altamente calificado y especializado. Por otro lado, la reelección en el caso del presidente, puede no ser un incentivo para que éste sea responsable: su posición como eje de la coalición gobernante le permite

periodo presidencial entre ambos ejercicios. Es interesante notar que si se analiza la historia reciente de los sistemas presidenciales de América Latina, solo seis países han permitido la reelección del Ejecutivo para períodos inmediatos: el Paraguay de Stroessner, la Nicaragua de Ortega, la República Dominicana de Balaguer, el Haití de los Duvalier, el Perú de Fujimori. Notese en estos casos el acento personalista del diseño constitucional. El otro caso es el de Argentina, donde muy recientemente se ha permitido la reelección del presidente Menem, presumiblemente porque los reformadores consideraron que la democracia estaba consolidada nuevamente. Cabe mencionar que al mismo tiempo que se reformó la Constitución argentina para permitir la reelección del presidente por dos períodos consecutivos, se reformó también para reducir el tiempo del período presidencial de seis a cuatro años.

disponer de enormes recursos para el patronazgo. El presidente es, además, el punto focal del gobierno, el principal promotor de obras públicas y el gran ejecutor de las políticas de bienestar. Las ventajas de estar sentado en la silla presidencial (*incumbency advantages*) pueden fácilmente tornar inequitativa la competencia electoral. Curiosamente, este tipo de argumentos se han utilizado, cada vez más en los últimos años, con respecto a los legisladores estadounidenses.

### 1.1.2 La discusión sobre los límites a la reelección legislativa

Como ya se dijo, de todos los países del mundo, tan sólo México y Costa Rica prohíben la reelección inmediata de sus legisladores. Esta es la evidencia más contundente de que ha existido un consenso, no sólo en círculos académicos, sino también en círculos políticos sobre la indeseabilidad de la reelección legislativa. Sin embargo, en los Estados Unidos, país que cuenta con uno de los Poderes Legislativos más institucionalizados del mundo y donde la duración de las carreras legislativas es muy elevada,<sup>8</sup> se ha dado recientemente una acalorada discusión sobre la pertinencia de poner un tope a los períodos que puede permanecer un legislador en el Congreso. Las desventajas que se asocian a la reelección legislativa, como se dijo, son parecidas a las que se comentaron para el caso de la reelección presidencial: se argumenta que la permanencia prolongada de los representantes en el Congreso disminuye la competitividad de las elecciones legislativas, fomenta el patronazgo y la "responsividad"<sup>9</sup>, en lugar de la responsabilidad, y potencialmente genera indisciplina y poca cohesión en las bancadas de los partidos. Cabe mencionar que los ataques empezaron en algunos

<sup>8</sup>Por sólo dar una cifra, a partir de 1953 el número promedio de duración de las carreras en la Cámara de Representantes es de 11 años. Ver John R. Hibbing, *Congressional Careers: Contours of life in the U.S. House of representatives* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1991), p. 2.

<sup>9</sup>Responsividad es un término que no existe en castellano. En este trabajo se utiliza para castellanizar el término *Responsiveness* que, a grosso modo, describe un comportamiento irresponsablemente complaciente de los legisladores hacia sus electores, con el fin de asegurar su voto. La irresponsabilidad estriba en que los legisladores, con tal de asegurar su reelección, estarán dispuestos a gastar sumas enormes de dinero en patronazgo, aún a costa de aumentar el déficit del gobierno, o se negarán a votar en favor de legislación necesaria para el país, pero impopular (como son los impuestos).

círculos políticos, específicamente del partido republicano: partido que, desde la Segunda Guerra Mundial, no había tenido mayoría en las dos Cámaras del Congreso. Esto hace pensar que gran parte de la polémica se explica como un intento de los perdedores sistemáticos de un arreglo institucional, por cambiar las reglas de un juego que perjudicaba sus intereses (tal como se discutió en la introducción) y, por lo tanto, puede que la polémica se calle ahora que los Repùblicanos presumiblemente cambiaron su estrategia dentro del *status quo* institucional y ganaron la mayoría en el Congreso en 1994. Sin embargo, los ataques contra la reelección irrestricta de los legisladores iniciaron múltiples investigaciones en círculos académicos, que intentaron contribuir al debate con argumentos sólidos. La discusión aún no está cerrada. A continuación se describen brevemente las líneas generales del análisis y los argumentos que aportan ambos bandos.

Por lo que hace a la competitividad de las elecciones, quienes están a favor de los límites a la reelección legislativa argumentan que, si bien la profesionalización de los legisladores es deseable, cuando los oficiales se consolidan en un puesto, dejan de responder cabalmente al electorado y llegan a estar por encima de la ley: las ventajas de detentar un escaño en el Congreso son tan importantes, que las elecciones se tornan inequitativas y, por lo tanto, la "evaluación electoral" de nada sirve. En pocas palabras, se argumenta que la reelección fortalece la posición de los legisladores propietarios al grado que las elecciones para el Congreso dejan de ser competitivas, se bloquea la circulación de las élites, los legisladores encuentran formas de violar los códigos éticos sin ser castigados y, a falta de financiamiento público para las campañas de los representantes, el dinero de las grandes corporaciones y los grupos de interés llega a jugar un papel demasiado importante en el proceso legislativo.

*Ventajas*  
El contraargumento más fuerte lo ofrece John Hibbing, quien realizó una ambiciosa investigación empírica sobre los patrones que sigue la carrera legislativa en Estados Unidos. En concreto, Hibbing analiza la forma en que la situación (por ejemplo puestos en las comisiones de la Cámara) y el comportamiento de los legisladores (con sus electores, con el liderazgo del partido, en el proceso legislativo) cambia o se mantiene constante a lo largo del tiempo, conforme avanza la carrera legislativa en el

Congreso estadounidense. No es este el espacio para reproducir todos los resultados de su investigación, pero una de sus principales conclusiones es sumamente importante para esta discusión: los legisladores experimentados (los que se han reelecto más veces), son los que hacen menos trabajo individualizado para conseguir el voto de sus electores, y más trabajo legislativo general. Esta conclusión lo lleva a afirmar lo siguiente.

Gona  
91

Los límites legales a la reelección son una mala idea. Esto no quiere decir que el Congreso estadounidense funcione perfectamente. [...] Creo que entre otras reformas se necesita iniciar el financiamiento público de las campañas legislativas [...] Pero estas reformas no deben incluir limitaciones al número de períodos que un legislador se puede quedar en el Congreso. *El logro de un proceso legislativo más abierto y competitivo, no debe ser a expensas de aquellos representantes que hacen las mayores y más valiosas contribuciones legislativas: los más experimentados.*<sup>10</sup>

Claramente, la profesionalización no puede dejar de ser una consideración primordial cuando se analiza la posibilidad de limitar la reelección de los legisladores. Pero estos argumentos también deben ser tomados en cuenta en la actual discusión mexicana, sobre la pertinencia de permitir la reelección inmediata de los diputados por sólo algunos períodos.

Los otros ataques que se han externado en el debate estadounidense, en contra de la reelección ilimitada de los legisladores tienen que ver con la irresponsabilidad de los legisladores y con la indisciplina y falta de cohesión de las bancadas. Estos dos tipos de argumentos están muy relacionados entre sí. Los defensores de los límites a la reelección arguyen que la necesidad de asegurar votos y contribuciones para futuros comicios, hace que los legisladores sean demasiado "responsivos", que no responsables, con sus bases electorales. Es decir, los representantes gastan demasiados recursos en patronazgo, sin importarles el costo que representa para el gobierno, y se indisciplinan frente al liderazgo de sus partidos: no están dispuestos a votar en favor de piezas de legislación que pudieran beneficiar a sus partidos y/o al país, a menos que estén seguros que ello no pone en riesgo sus posibilidades de reelección. Como corolario, mientras los

<sup>10</sup>John R. Hibbing, *Congressional Careers...*, op. cit., p.180. El subrayado es mío.

legisladores persiguen irresponsablemente intereses mezquinos, el Congreso se convierte en un cuerpo de representación de intereses parroquiales, en el mejor de los casos, o de intereses organizados y oligárquicos, en el peor.

Este tipo de ataques han provocado diversas investigaciones académicas que buscan determinar en qué medida se le puede atribuir la indisciplina de las bancadas de los partidos en el Congreso y la "responsividad" de los legisladores, a la posibilidad ilimitada que tienen los miembros del Congreso de perseguir su reelección. Hibbing, por ejemplo, argumenta que una reforma a la legislación sobre el financiamiento de las campañas legislativas, que obligue al gobierno a financiarlas, cuando menos en parte, hará que los legisladores sean menos "responsivos" con los grupos de interés.<sup>11</sup> Por su parte, John Carey llega a la conclusión de que tanto la propensión a la indisciplina de los legisladores frente a sus líderes, como la disposición de los legisladores a ser "responsivos" con sus electores, es mayor en sistemas uninominales con escrutinio de mayoría relativa y donde la selección de los candidatos está descentralizada.<sup>12</sup> La discusión sobre los límites a la reelección aún no está cerrada, pero es importante resaltar una consecuencia muy valiosa que ha tenido. La búsqueda de argumentos sólidos para abordar al debate ha llevado a algunos académicos, como es el caso de Carey, a analizar las legislaturas que por muchos años habían estado fuera de la agenda de investigación legislativa: las de aquellos países que prohíben la reelección de sus representantes populares, que son México y Costa Rica.

Méjico y Costa Rica

### *1.1.3 Los estudios sobre constituciones que prohíben la reelección de los legisladores*

Según dice Carey, dado que las teorías sobre el comportamiento legislativo se basan en el supuesto de que la principal motivación de los legisladores es la reelección, hasta hace poco tiempo, "la ciencia política estaba mal equipada para analizar el comportamiento legislativo en

<sup>11</sup>Ibid.

<sup>12</sup>John M. Carey, *Term Limits and Legislative Representation*, Universidad de California en San Diego, Tesis de Doctorado en Ciencia Política en preparación, 1994, p. 15.

ausencia de la reelección".<sup>13</sup> Venturosamente, el panorama empieza a cambiar, como lo demuestra el estudio de Carey sobre la legislatura costarricense y los estudios de Weldon, Nacif, Lujambio y Campos, entre otros, sobre el Poder Legislativo Mexicano.<sup>14</sup> Estos estudios no sólo demuestran que los modelos de *Elección Racional* se pueden aplicar exitosamente para explicar los congresos que limitan la reelección inmediata de sus miembros. "En un sistema con límites a la reelección, los legisladores serán "responsivos" con aquellos que controlan sus carreras políticas futuras (en la administración pública o en la burocracia del partido)."<sup>15</sup> También ha llevado a los académicos a ver con otra luz los supuestos que hasta ahora no se habían puesto en duda sobre la lógica del comportamiento de los legisladores en los sistemas que no contemplan restricciones formales a su reelección. Por ejemplo, Carey encuentra que en Costa Rica, pese a que se prohíbe la reelección y a que es un sistema de representación proporcional, en distritos de magnitudes altas, con listas cerradas y un control muy centralizado de la selección de candidatos, los legisladores gastan muchos recursos en patronazgo y son bastante indisciplinados, sobre todo al final de sus períodos. Ambos son resultados sorprendentes que, según Carey, se explican de la siguiente manera. En Costa Rica, los candidatos que apoyan al candidato presidencial ganador reciben puestos en la administración:

Cos  
mib

Los incentivos electorales pueden ser suficientes pero no necesarios para motivar a los legisladores a servir a sus bases. Los partidos pueden estructurar los incentivos de los legisladores de forma que incurran en patronazgo, sin que estén presentes los incentivos electorales para ello.<sup>16</sup>

Sin embargo, aún cuando los partidos costarricenses promueven la "responsividad", el liderazgo de estos partidos cambia con frecuencia. La inestabilidad en el liderazgo genera la incertidumbre entre los diputados sobre quién controlará sus carreras políticas. Esta incertidumbre ocasiona divisiones entre las bancadas, sobre todo al final de cada legislatura. El control sobre la asignación de los futuros puestos es, para ciertos líderes

<sup>13</sup>John M. Carey, *Term Limits...*, op. cit., p. 1.

<sup>14</sup>John M. Carey, *Term Limits...*, op. cit.; Jeffrey Weldon "No reelection...", op. cit.; Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México* (Méjico: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995) y Emma Campos *Un Congreso...*, op. cit.

<sup>15</sup>John M. Carey, *Term Limits...*, op. cit., p. 15.

<sup>16</sup>Ibid., p. 14.

de los partidos, un medio importante para imponer la disciplina. Sin embargo, la incertidumbre sobre el desempeño electoral del partido (¿ganará la presidencia?) y, en consecuencia, la inestabilidad en el liderazgo, combinadas con el límite a la reelección, hacen que el binomio beneficios de la lealtad al partido-sanciones impuestas por la deslealtad, sea poco seguro. Así, en Costa Rica las limitaciones a la reelección debilitan la disciplina y cohesividad de los partidos.

Por lo que toca al caso de México, la falta de atención que ha recibido el Poder Legislativo, no sólo responde a los límites vigentes sobre la reelección inmediata de sus miembros. Adicionalmente, tiene que ver con la falta de democracia. En un sistema de partido hegemónico, con un arreglo institucional hiperpresidencialista, el Congreso aparecía como un órgano débil y sumiso, un mero sello de aprobación de los designios del presidente de la República en turno. Por lo tanto tenía mucho más sentido enfocar los estudios hacia donde estaba realmente el poder: la presidencia, la burocracia, las corporaciones. Lo interesante es que, gracias a los estudios de incentivos electorales y neo institucionalistas, se ha podido explicar el papel fundamental que ha jugado la no reelección legislativa en la lógica del hiperpresidencialismo. Esto se describe a continuación y en el próximo capítulo.

## 1.2 La Reelección Legislativa en México: Una Revisión Histórica (1824-1933)

La prohibición de la reelección legislativa inmediata en 1933 constituyó un hecho atípico en la historia institucional del México independiente. A diferencia de otras instituciones, cuya historia es más discontinua,<sup>17</sup> la reelección ilimitada de los legisladores fue una de las instituciones que se mantuvo inalterable en todas las constituciones que estuvieron vigentes en México, desde la independencia.

<sup>17</sup>Conviene recordar que instituciones como el federalismo o el Senado de la República, que en el México postrevolucionario parecen inalterables y nadie cuestiona su deseabilidad, desaparecieron del arreglo institucional mexicano durante alguna época del siglo pasado (por lo que toca al federalismo, entre 1836 y 1847 y en lo que se refiere al Senado, entre 1857 y 1874). La reelección legislativa, en cambio, fue una constante en todas las constituciones del siglo pasado, empezando por la de 1824.

Fue la Constitución de 1824, la que marcó la pauta en lo que a la reelección ilimitada de los legisladores se refiere.<sup>18</sup> la permitió tácitamente, al no establecer ninguna prohibición explícita al respecto. Esto se hizo así por motivos de técnica jurídica, una vez que el tema fue discutido extensamente por el Constituyente de 1823-1824.<sup>19</sup> Las constituciones que entraron en vigor en fecha posterior, mantuvieron la tradición de autorizar en forma implícita la reelección continua de los legisladores. Es decir, el esquema de 1824 se mantuvo en las constituciones centralistas de 1836 y 1843, en la restauración de la Constitución de 1824 en 1847, y en la Constitución de 1857 (y sus reformas antes y durante el porfiriato).

<sup>18</sup> Sin embargo, la primera batalla ganada por la reelección ilimitada de los legisladores se dio aún antes de que se discutiera y aprobara la primera Constitución Independiente: en 1823, tras el triunfo del Plan de Casamata y rehabilitado el primer Congreso del México independiente, que había sido disuelto por el emperador Iturbide, se dio al interior de dicho Congreso un debate sobre la deseabilidad o indeseabilidad de que los legisladores que lo conformaban se reeligieran para constituir al Congreso encargado de redactar la Ley Fundamental. Como argumenta Emilio Rabasa en *La Constitución y la Dictadura* (Méjico: Editorial Porrúa, 7a edición, 1990), esto en buena parte se debió a que la legitimidad de aquel Congreso estaba en duda porque habían nombrado emperador a Iturbide. No obstante lo cual, para terminar con la controversia, los generales Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete, quienes detentaban en trunvirato temporalmente el Poder Ejecutivo, dictaron una disposición para que los diputados del reinstalado Congreso pudieran reelegirse: "De esta manera volvieron al Congreso, acogiéndose a la reelección, los ilustres liberales Miguel Ramos Arizpe, Fray Servando Teresa de Mier, Carlos María Bustamante, Valentín Gómez Farías y otros, sin cuyo concurso, el nuevo Congreso no hubiera hecho quizá, con el sentido que tuvo, la magna obra de la primera Constitución Federal, la de 1824". Ver Vicente Fuentes Díaz, *Origen y Evolución del Sistema Electoral* (Méjico: Edición del Autor, 1967), pp. 33-38.

<sup>19</sup> Los diputados Miguel Gurudi Alcocer, Tomás Vargas, Jose Miguel Gordoa y José de Jesús Huerta presentaron un proyecto de artículo por el cual se prohibía la reelección de los diputados y senadores para el periodo inmediato, es decir, copiando el sistema establecido en la Constitución de Cádiz de 1812. La Comisión de Constitución, integrada por los diputados Miguel Ramos Arizpe, Manuel Crescencio Rejón, Alejandro Carpio, Manuel Argüelles y José María Becerra, no dictaminó enseguida. Ello motivó que, unos días después, Gurudi Alcocer la instara a que lo hiciera. Para poner fin a la cuestión, la Comisión de Constitución emitió el siguiente dictamen, que fue aprobado en la sesión del 3 de agosto de 1924: "La Comisión de Constitución, antes de presentar al Congreso su proyecto de Ley Fundamental, examinó con la debida circunspección y el más maduro detenimiento la importante cuestión de la reelegibilidad de los diputados y senadores y habiendo encontrado gravísimos inconvenientes en que se prohibiese la reelección, se abstuvo de referir éste en el número de las restricciones que aparecen en el proyecto. Su silencio en esta parte acreedita su modo de pensar, pero ya que se le obliga a manifestar su opinión en este punto, tiene el honor de presentar a la deliberación del Congreso la siguiente proposición: que no se admitan más restricciones para la elegibilidad de los diputados y senadores de las que constan en los artículos constitucionales expedidos para la elección de los individuos de que ha de componerse el futuro Congreso". Citado en Vicente Fuentes Díaz, *Origen y evolución..., op. cit.*, pp. 49-50 y Adolfo Christlieb Ibarrola, *Crónicas de la No-Reelección* (Méjico: Ediciones de Acción Nacional, 1965), pp. 78-80.

Ya entrado el siglo XX, el Constituyente de 1916-1917, pese a ser producto de una Revolución que enarbóló las banderas del sufragio efectivo y la no reelección presidencial, decidió continuar con la tradición jurídica de permitir implícitamente la reelección legislativa sin restricciones.<sup>20</sup> Entre 1917 y 1933, la reelección legislativa ilimitada fue, indudablemente, el motor de la formación de partidos al interior del Congreso.<sup>21</sup> Sin embargo, en marzo de 1933 el Congreso mexicano votó en favor de un paquete de enmiendas constitucionales antireeleccionistas, que incluían la prohibición de la reelección consecutiva de diputados y senadores.

Curiosamente, las reformas de 1933 se recuerdan porque reestablecieron la prohibición absoluta sobre la reelección del Ejecutivo. De hecho, un análisis superficial nos llevaría incluso a pensar que las restricciones sobre otros puestos de elección se incluyeron de forma poco reflexionada,<sup>22</sup> por una especie de efecto de bola de nieve, pero en realidad no fue así. A continuación se describen los hechos que culminaron en la veloz aprobación, en 1933, de las reformas antirreeleccionistas a la Constitución de 1917 por parte del Congreso y las Legislaturas locales. Debido a que las reformas de 1933 tuvieron mucho que ver con la no reelección del Ejecutivo y con la creación del PNR, se comenzará por ubicar históricamente ambos temas. Tras hacerlo, se describirán las explicaciones que diversos académicos han dado sobre las causas que

<sup>20</sup>Es interesante señalar que ninguno de los documentos revolucionarios que influyeron en el desarrollo de la lucha (tales como el *Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano* de los hermanos Flores Magón, *La Sucesión Presidencial de 1910* de Madero, el Plan de San Luis, el Plan de Caborca y el Plan de Guadalupe) contienen como postulado político el de la no-reelección de diputados y senadores. Al término de la Revolución, ni en el proyecto de Carranza, ni en los debates del constituyente se discutió la cuestión de la reelección legislativa. En ambos casos se mantuvo vigente la tradición de permitirla de forma implícita. Ver Adolfo Christlieb Ibarrola, *Crónicas...*, op. cit., pp. 74-80.

<sup>21</sup>Aún cuando los partidos de esta época suelen ser menospreciados por los investigadores, Juan Molinar sugiere que su papel se revaloraría si se estudiara el complejo y fluido sistema de alianzas parlamentarias que formaron y las importantes enmiendas constitucionales que lograron, en ocasiones en contra del poder del Presidente. Ver Juan Molinar, *El tiempo de la legitimidad* (Méjico: Cal y Arena, 1991), pp. 22-23.

<sup>22</sup>Por ejemplo, Vicente Fuentes Díaz opina lo siguiente: "Acerca de la prohibición legal, por primera vez establecida, para que los diputados y senadores pudieran reelegirse de modo indefinido, como ya era ley consuetudinaria, ni la iniciativa, ni el dictamen ni después los oradores dieron suficientes razones" (Vicente Fuentes Díaz, *Origen y Evolución...*, op. cit., p. 63).

motivaron las mencionadas reformas, para finalmente discutir las consecuencias que tuvieron en el sistema político mexicano.

### *1.2.1 La no-reelección presidencial, la reelección de Obregón y la creación del PNR*

Después de un siglo en el cual la historia institucional de la reelección presidencial había sido errática, por decir lo menos,<sup>23</sup> el 27 de noviembre de 1911 Francisco I. Madero, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, promulgó una reforma a los artículos 78 y 109 de la Constitución de 1857, para prohibir la reelección del presidente y del vicepresidente de la República, así como de los gobernadores de los Estados. La fórmula aprobada entonces se mantuvo en la Constitución de 1917 para la figura del presidente, sin que en los debates del Constituyente se suscitara mayor controversia al respecto. No se sabe con cuantos votos se aprobó el artículo 83, porque el dato no está asentado en el Diario de Debates, pero sí es un hecho que las discusiones al citado artículo fueron pocas. El Congreso Constituyente era mayoritariamente antirreeleccionista y de antemano se sabía que uno de los principios más importantes que se plasmarían en la nueva Constitución era el de la no

<sup>23</sup>La historia de la reelección presidencial es bastante más discontinua que la de la reelección legislativa. En la Constitución de 1824, el presidente podía ser reelecto pasados cuatro años de haber desempeñado su cargo. En la Constitución de 1836, la reelección del Presidente, cuyo ejercicio duraba ocho años, estaba sujeta a una mayoría calificada de ambas Cámaras del Congreso. En la de 1847, el periodo presidencial duraba 5 años y su reelección no estaba sujeta a requisitos especiales. El acta de reforma que en 1847 puso en vigor nuevamente la Constitución de 1824, que en materia de reelección del titular del Ejecutivo no introdujo reformas al sistema original, es decir, se mantuvo la posibilidad de que un presidente se reeligiera pasados cuatro años de su ejercicio. La Constitución de 1857 quitó toda restricción a la reelección presidencial. La no-reelección presidencial fue planteada por el general Díaz en el Plan de la Noria, en contra de Juárez, y reiterada por él mismo en contra de Lerdo de Tejada en el Plan de Tuxtepec (este Plan no sólo imposibilitaba al presidente en turno a ocupar nuevamente la presidencia, sino también a todos los gobernadores y altos funcionarios de la administración pública federal). Con el triunfo de la revolución de Tuxtepec, el principio de no-reelección presidencial quedó con carácter de ley suprema. En 1878, preparando ya su regreso al poder, Díaz obtuvo del Congreso la reforma al artículo 78 de la Constitución, para permitir la reelección habiendo mediado un periodo presidencial. En 1887 nuevamente se modificó la Constitución para permitir una reelección inmediata, y la posibilidad de otras, transcurridos cuatro años. La reforma de diciembre de 1890 reestableció el texto original del artículo 78 de la Constitución de 1857, para permitir la reelección presidencial indefinida. Por último, en 1904, se reformó la Constitución para prorrogar el periodo presidencial a seis años y se mantuvo sin restricciones la reelección del titular del Poder Ejecutivo. Ver Adolfo Christlieb Ibarrola, *Crónicas ...*, op. cit., pp. 77-90.

reelección presidencial.<sup>24</sup> Sin embargo, sí había en el Congreso una pequeña corriente reeleccionista, cuyos miembros consideraban que la no reelección era una norma antidemocrática, aunque entendían que en la coyuntura política que vivía el país, podía ser una medida necesaria. Curiosamente, al debatirse la reelección presidencial, Martínez de Escobar, un diputado reeleccionista, hizo una intervención que con el tiempo resultaría profética:

Si se presentara un presidente de gran talla política, que todos nosotros estemos convencidos de que debe volver a la presidencia de la República, yo digo que un artículo de esos no tiene vida perpetua. Todos sabemos que siempre, además de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, existe un Poder Constituyente... que puede reformar la Constitución. De tal manera que no existe ese temor de que un hombre de gran talla política no pueda ser Presidente de la República por segunda vez; si podrá serlo porque ese artículo podrá modificarse para ese caso...<sup>25</sup>

Todavía no pasaba una década desde que la Constitución entrara en vigor, cuando ya se impulsaban reformas constitucionales. En octubre de 1926, la Cámara de Diputados dirigida por Gonzalo N. Santos, un prominente líder obregonista, aprobó una reforma al artículo 83 constitucional para permitir que el presidente pudiera ejercer su cargo una segunda vez, mediando un periodo entre ambos ejercicios. Todos sabían e incluso así se expresó abiertamente en los debates de la Cámara, que esta reforma tenía nombre y apellido: buscaba abrir el paso para el regreso del General Obregón al poder. No obstante que se levantaron algunas voces en contra de la propuesta, la medida se aprobó por un amplio margen.<sup>26</sup> Es importante mencionar que los argumentos en favor de la

<sup>24</sup>Ver Jorge Carpizo "Principio de No-Reelección", en Pablo González Casanova (ed.), *Las Elecciones en México, Evolución y Perspectivas* (Méjico: Siglo Veintiuno Editores, 1985), p. 122.

<sup>25</sup>*Ibid.*

<sup>26</sup>En la Cámara, los principales opositores al proyecto fueron el grupo de diputados laboristas liderados por Morones. Entre los argumentos que dieron en contra de la medida, expresaron su preocupación de que la sucesión presidencial se convirtiera en un pacto de compadres y la convicción de que se estaban traicionando los ideales de la Revolución. Más importante aún, no queda claro cuáles eran las preferencias de Calles, el presidente en turno, respecto de las reformas para permitir la reelección de Obregón, pero suele pensarse que no le agradaba demasiado el proyecto. Jeffrey Weldon utiliza éste como uno de los ejemplos que demuestran que el hiperpresidencialismo mexicano no solamente tiene origen en el arreglo legal, sino que en gran medida depende de que el partido hegémónico decida delegarle autoridad al presidente, por ser su líder. Esto se discute con profundidad más adelante. Ver Jeffrey Weldon, "The Logic ... ", op. cit., p. 28.

reforma giraron en torno a las características personales del Caudillo, con lo cual quedaba claro que se estaba legislando para Obregón.<sup>27</sup> En el Senado, la reforma se aprobó sin discusión y con dispensa de trámites.<sup>28</sup>

El primero de julio de 1928 Obregón resultó reelecto presidente, pero no llegó a ocupar su puesto, dado que 17 días después, en una celebración de su victoria, fue asesinado por un militante católico. Con la muerte del Caudillo, el país quedó sumido en una profunda crisis política. Tras un intenso trabajo de negociación con los miembros del Congreso y los caciques a los que estos representaban, Calles consiguió que se nombrara a Emilio Portes Gil como presidente provisional.<sup>29</sup> Logrado esto, Calles no perdió el tiempo, tal como lo expresa Lorenzo Meyer:

El presidente Calles, sobre quien recaía la sospecha -nunca fundada- de ser el autor intelectual de asesinato de Obregón, procedió con rapidez y habilidad. En su último informe al Congreso, el 10 de septiembre de 1928, propuso como paso necesario y fundamental para superar la crisis del caudillismo en general lo que ya había esbozado en 1926: la formación de un gran partido oficial que sirviera de base institucional para la continuidad del régimen de la Revolución.<sup>30</sup>

<sup>27</sup>"Los argumentos en favor de la reelección de Obregón, casi cuarenta años después de pronunciados, impresionan por su carencia de tesis... En ese ambiente que recordaba el del Congreso porfirista de 1886-1887, en las actitudes y hasta en las palabras, la Cámara de Diputados acabó con la no-reelección del Presidente de la República" (Adolfo Christlieb Ibarrola, *Crónicas...*, op. cit., pp. 25-26). "Quedó claro que las instituciones mexicanas se desmoronaban ante la fuerza personal del caudillo. Todo hacía ver que se volvía a abrir en nuestra historia el camino de Tuxtepec: confrontese la reforma de Díaz de 1878 y la de Obregón de 1927" (Jorge Carpizo, "El Principio...", op. cit., p. 123).

<sup>28</sup>"Un dato curioso: ante la preocupación de servir al "Caudillo", importaban tan poco estas cuestiones que afectaban a México trascendentalmente, que en el Diario de Debates de la Cámara de Senadores aparece como texto aprobado del artículo 83 de la Constitución, precisamente el texto derogado que prohibía la reelección del presidente de la República. No hubo férreas". (Adolfo Christlieb, *Crónicas...*, op. cit., p. 26)

<sup>29</sup>Portes Gil fue electo por 277 votos a favor y dos abstenciones. Dos cosas llaman la atención: primero, que fuera electo casi por unanimidad cuando se hubiera requerido tan solo la mayoría absoluta de los votos. Esto refleja el intenso trabajo de negociación realizado por Calles que, como se discutirá más adelante, sirvió para construir una amplia coalición de detentadores de puestos, sobre la cual se constituyó el PNR (ver Benito Nacif: *The Mexican Chamber...*, op. cit., pp. 43-44). En segundo lugar, las dos abstenciones correspondieron a Aurelio Manrique y a Antonio Díaz Soto y Gama, dos de los principales dirigentes del Partido Nacional Agrarista, "desde ese momento quedó claro que el liderazgo de Calles no iba a ser aceptado fácilmente por todos los antiguos obregonistas", (Lorenzo Meyer, "La Revolución Mexicana... en Pablo González Casanova (coord.), op. cit., p.85)

<sup>30</sup>*Ibid.* Este conocido discurso es una pieza interesantísima de oratoria política. En él, el nuevo jefe máximo de la revolución se define como el primero en sacrificar su propia reelección y dice que la lamentable muerte de Obregón da a un tiempo la posibilidad de dejar de ser un país de hombres, para convertirse en un país "en el que los hombres no fueran, [...] sino meros accidentes al lado de la serenidad perpetua y augusta de las instituciones y las leyes" (citado en Enrique González Pedrero,

Calles aprovechó la crisis para dar forma a un partido que agrupara en su seno a los diversos partidos y agrupaciones locales existentes: el Partido Nacional Revolucionario (PNR). Sin embargo, la consolidación del poder de Calles y del liderazgo nacional al interior del partido no se dio de forma inmediata. Las elecciones federales que siguieron evidenciaron la falta de disciplina partidaria: con gran facilidad los perdedores al interior del PNR se pasaban a la oposición y la rebelión armada persistía como el mecanismo privilegiado para dirimir los conflictos en la lucha por el poder.

#### *1.2.2 El inicio del debate reeleccionista en 1932: el Congreso Nacional de Legislaturas y la Convención de Aguascalientes*

A principios de 1932, se empezó a hablar en los periódicos de la necesidad de reformar la Constitución para prohibir la reelección del Presidente. En el mes de enero, tuvo lugar en San Luis Potosí el Congreso Nacional de Legislaturas, que se convocó con el objeto de unificar las leyes electorales estatales bajo los nuevos lineamientos establecidos por el PNR.<sup>31</sup> Aún cuando la agenda del Congreso no contemplaba el tema de la no-reelección, se suscitó una fuerte polémica al respecto.<sup>32</sup> La opinión de diversos académicos es que el liderazgo nacional del PNR estaba empezando a cabildear en contra de la reelección y que utilizó el Congreso

"Escenarios Sobre Política Mexicana", ponencia presentada en el ciclo: "Los Compromisos con la Nación", México, 10 de abril de 1996).

<sup>31</sup>Convención del PNR en Aguascalientes, versión estenográfica (Méjico: Ediciones del PNR, 1933) pp. 9-10.

<sup>32</sup>Un diputado federal, Octavio Trigo, habló de la necesidad de reformar la Constitución para impedir la reelección presidencial. A continuación se expresó en el mismo sentido pero con más energía Manlio Fabio Altamirano. Ambos oradores recibieron fuertes aplausos. Sin embargo, la presidencia puso objeciones a que se tratara un tema no agendado. Se desató una polémica y delegados de siete estados (Chihuahua, Guerrero, Nuevo León, Puebla, Sonora y Veracruz), que al parecer apoyaban la no-reelección, amenazaron con retirarse. Esos delegados hicieron declaraciones a la prensa y se especuló sobre la posibilidad de que ocurriera un rompimiento en el seno del Partido Nacional Revolucionario. "El Presidente del PNR, Pérez Treviño, vio el peligro del rompimiento, citó entonces en su oficina a los delegados dispuestos a separarse. Logró que se quedaran en el Congreso a cambio de organizar una Convención Nacional del partido encaminada especialmente a tratar el asunto de la reelección. Esta convención se efectuó en agosto [sic] de 1932" Luis L. León, *Excelsior*, 26 de abril de 1965.

Nacional de Legislaturas como su primer foro.<sup>33</sup> El asunto de la no-reelección no prosperó en dicho Congreso, pero la controversia sirvió de pretexto para convocar a una asamblea extraordinaria del partido el 30 y 31 de octubre de ese mismo año, con el objeto de discutir y proponer un amplio conjunto de cláusulas antireeleccionistas para la Constitución Federal.

En la Convención de Aguascalientes, la ponencia central corrió a cargo del Gral. Manuel Pérez Treviño, presidente del PNR. Pérez Treviño sugirió llevar el principio de la no-reelección a todos los niveles de gobierno, explicando que se trataba de "quemar un derecho (el del sufragio) en aras de un principio (el de la no-reelección)". Sobre la no-reelección inmediata de los miembros del Congreso, lo único que dijo fue que "propicia el rompimiento de las camarillas y del continuismo que defraudan las esperanzas populares."<sup>34</sup>

En la sesión vespertina del 31 de octubre de 1932, al ponerse a discusión el punto sobre la reelección inmediata de diputados y senadores, nadie habló concretamente de las consecuencias de prohibirla.<sup>35</sup>

<sup>33</sup>Entre otros, Jeffrey Weldon y Benito Nacif opinan tal cosa. Weldon ("Congress, Political Machines...", op. cit., p. 3) piensa que la idea de introducir una cláusula antireeleccionista a la Constitución fracasó en el Congreso Nacional de Legislaturas debido a que dicha asamblea estaba controlada por los líderes estatales del partido y que estos no iban a aceptar ninguna medida que debilitara la organización del PNR en el nivel estatal, para fortalecer al partido nacional. Nacif (*The Mexican Chamber...* op. cit., p.48) opina que a través de dicho Congreso el liderazgo nacional del partido tenía intenciones de imponer un nuevo marco electoral en las constituciones estatales, que incluyera la no-reelección consecutiva de los legisladores, la prohibición de las candidaturas independientes, y la transferencia de la organización de las elecciones federales y estatales de los municipios a niveles superiores de gobierno. Sin embargo, dado que el asunto de la no-reelección no prosperó entre los asistentes al Congreso, el liderazgo nacional del PNR siguió una estrategia diferente: promovió una enmienda constitucional que obligaría a los estados a cambiar sus instituciones electorales. Las teorías de ambos académicos se discuten con mayor amplitud más adelante.

<sup>34</sup>Manuel González Oropeza, *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos Comentada* (México: UNAM, 1989), art. 59.

<sup>35</sup>El senador Emiliano Corella presentó un voto particular, apoyado por el licenciado Aarón Sáenz, para proponer que se prohibiera también la alternancia de puestos entre diputados y senadores para el periodo inmediato. Al discutirse el voto particular de Corella, el delegado Manuel Jasso sugirió un nuevo complemento anti-reeleccionista: la prohibición de que un diputado local pudiera ser electo diputado federal y viceversa. Práxedis Balboa y Homero Acosta se opusieron a ambos complementos anti-reeleccionistas, argumentando que la reelección debía ser entendida únicamente como ocupar el mismo puesto otra vez de modo inmediato. Acosta, además, pidió que en vez de discutirse la no-reelección se discutiera un problema más apremiante: el reparto de tierras. El delegado Nabor Ojeda criticó con fuerza el hecho de que algunos políticos pasaran constantemente de una cámara a otra. Francisco Terminel

Una vez terminados los trabajos de la Convención, se obtuvieron diez conclusiones a partir de las cuales se construyó la iniciativa de reformas constitucionales. Las primeras siete conclusiones consistían en distintos grados de restricciones para la reelección de los funcionarios electos: no-reelección absoluta para el presidente constitucional, interino, provisional o sustituto, ni para los gobernadores constitucionales; no-reelección para el periodo inmediato a los gobernadores sustitutos, provisionales o interinos, diputados y senadores federales, diputados locales, presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos. Las otras tres conclusiones se referían al aumento en los periodos de los diputados y senadores (de 2 a 3 años y de 4 a 6 respectivamente) y a la forma de renovación del Senado (la totalidad de la Cámara cada seis años, en vez de por mitades cada dos años, como se hacía en ese entonces).<sup>36</sup>

### *1.2.3 La reformas de 1933: el debate en la Cámara de Diputados*

El 10 de diciembre de 1932, como resultado de los acuerdos tomados en la Convención de Aguascalientes, el PNR mandó a las Cámaras una iniciativa para reformar los artículos 51, 54, 59, 83, 84, 85 y 115 de la Constitución. A mediados de mes, después de tres días de discusiones, los diputados aprobaron por unanimidad las reformas. Sin embargo, hubo bastante más resistencia en contra de su aprobación de la que hubo en la Convención de Aguascalientes.<sup>37</sup>

---

propuso que las limitaciones sobre la reelección se extendieran a los diputados locales, lo cual fue aprobado por la asamblea. Finalmente el delegado Cándido Avilés justificó la aplicación del principio de no-reelección a los funcionarios de los estados, del municipio y del Congreso, porque si había de afectar al presidente, con mayor razón debía extenderse a los funcionarios "menores". Para conocer los debates de la Convención de Aguascalientes existe como ya se ha visto una versión estenográfica de los mismos. Una buena descripción de dichos debates también se encuentra en el "dictamen de las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados" por medio del cual se decide archivar la iniciativa de reforma al artículo 59 de la Constitución (Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 15 de octubre de 1965, p. 15) y el comentario al artículo 59 constitucional en Manuel González Oropeza, *op. cit.*

<sup>36</sup>Ver la versión estenográfica de la Convención del PNR ..., *op. cit.*, pp. 201-213. En la Convención se llegó a una serie de acuerdos en forma bastante eficiente. No cabe duda de que Calles realizó un intenso trabajo previo de cabildeo.

<sup>37</sup>En la Convención, la mayoría de los delegados no eran detentadores de escaños en el Congreso, sino simples miembros del partido y claramente veían con buenos ojos la no-reelección consecutiva de diputados y senadores. Por razones obvias, no ocurría lo mismo con los diputados y senadores propietarios.

Para empezar, las Comisiones Dictaminadoras de la Cámara de Diputados aceptaron íntegramente las conclusiones de la Convención, pero formularon el dictamen sobre la iniciativa de reforma en términos ambivalentes: el dictamen señalaba que no existían antecedentes de no-reelección legislativa en la historia del México independiente; que "los pueblos necesitan conservar en la persona de sus representantes el espíritu de la ley y de la jurisprudencia.." en contra de lo cual atenta precisamente la no-reelección. También se preveía la dificultad de encontrar en cada periodo una generación de personas aptas "para ejercer las importantes funciones de representación popular".<sup>38</sup> Es decir, más que argumentos que justificaran la pertinencia de prohibir la reelección inmediata de los diputados y senadores, en el dictamen se detallan los inconvenientes que dicha medida tendría para la profesionalización de la Cámara.

Asimismo, en los debates de los diputados, se registraron diversas intervenciones que mostraban preocupación por los efectos de las reformas o que estaban francamente en contra de que fueran aprobadas.<sup>39</sup> El diputado Ezequiel Padilla, inscrito para hablar en contra de la extensión de los periodos para diputados y senadores, argumentó extensamente en favor de la reelección legislativa para el periodo inmediato. Padilla sostiene que las reformas pondrían

cortapisas a la voluntad popular y que se vulneraría uno de los más certeros sistemas que tiene el pueblo para revisar la actitud de sus representantes en el parlamento: reelegir a quienes representen su opinión y rechazar a quienes no la representen.<sup>40</sup>

Adicionalmente, Padilla afirma que la no-reelección era un sacrificio transitorio pero necesario a la doctrina constitucional. Transitorio "porque

<sup>38</sup>Ver Diego Valadés, "La Reelección en el Poder...", op. cit.

<sup>39</sup>Además del Diario de Debates de la Cámara de los días 13, 14 y 15 de diciembre de 1932, en donde se encuentra la versión estenográfica de los debates, una breve descripción de los mismos puede encontrarse en Adolfo Christlieb Ibarrola, *Las Crónicas...*, op. cit., pp. 32-38; Diego Valadés, "La Reelección en el ...", op. cit.; y Manuel González Oropeza, *Constitución ...*, op. cit., art. 59. Lo que aquí se describe está basado principalmente en los primeros dos trabajos.

<sup>40</sup>Adolfo Christlieb Ibarrola, *Las Crónicas...* op. cit., pp. 33-34. Curiosamente, Ezequiel Padilla fue senador en 1964 cuando surgió la iniciativa para reformar el artículo 59 y permitir la reelección inmediata de diputados por dos periodos consecutivos y desde el primer momento se opuso violenta y públicamente a la reforma. Christlieb escribió su libro en 1965 y no puede dejar de llamar la atención sobre el cambio de opinión de Padilla.

no es posible violar perenamente lo que es esencia de sabiduría constitucional" y necesario "porque se necesita tender un puente entre el fraude electoral en que se convierte cada nueva legislatura y el verdadero gobierno de la opinión pública". En una segunda intervención, Padilla declara que la no-reelección rompe los resortes de interés hacia el distrito que un diputado representa y que "si además de quitar la reelección, se va a distanciar el término de revisión del pueblo, se cae en el absurdo".<sup>41</sup>

El diputado Gonzalo Bautista, inscrito en contra del dictamen, considera que la iniciativa es una medida más para debilitar la fuerza del Congreso y que con ella se busca seguir con una tendencia perniciosa que empezó en 1917, y que debía detenerse antes de que llegara a extremos peligrosos.<sup>42</sup> Bautista afirma que la reducción a un periodo anual de sesiones, la disminución del número de diputados y la no-reelección de los miembros del Poder Legislativo,<sup>43</sup> eran todas medidas que intentan reducir la fuerza del Congreso:

Ha habido una campaña constante de opinión que ha determinado una depreciación en la respetabilidad de los legisladores... y de no equilibrarse la fuerza del Poder Legislativo con la del Poder Ejecutivo, tengo la seguridad de que más tarde [...] en un plebiscito podría pronunciarse la opinión nacional en contra de la existencia misma del Poder Legislativo.<sup>44</sup>

Bautista concluye diciendo que de aceptarse la iniciativa del PNR, sería necesario tomar nuevas medidas, como aumentar a dos los periodos ordinarios anuales de sesiones del Congreso, incrementar el número de escaños de la Cámara e imponer restricciones al voto del Ejecutivo, para contrarrestar los efectos nocivos que la no-reelección inmediata producía en la relación Ejecutivo-Legislativo.

Otra intervención que vale la pena describir es la del diputado Luis L. León quien, estando inscrito para defender el proyecto, lleva a cabo su tarea en una forma muy peculiar: habla en favor de la extensión en los períodos de los diputados y senadores, argumentando que es una manera de impedir que la no-reelección debilitara demasiado al Poder Legislativo.

<sup>41</sup>/bid., pp. 33-34.

<sup>42</sup>/bid., pp. 34-35.

<sup>43</sup>Fue el Constituyente de 1917 quien estableció un solo periodo de sesiones anual para la Cámara de Diputados. La reducción en el número de escaños de la Cámara de Diputados se aprobó durante el periodo presidencial de Calles (1924-1928).

<sup>44</sup>Adolfo Christlieb Ibarrola, Crónicas..., op. cit., pp. 34-35.

Es decir, defiende una parte de la iniciativa en contra de los efectos de la otra:

Dentro de la realidad mexicana, ejecutivos con periodos de seis años y diputados con periodos de dos, es entregar Cámaras débiles a la ambición de dominio de los ejecutivos ... Ahora que suprimimos el derecho a la reelección... ¿que es una Cámara de Diputados de dos años, sin tener derecho a la reelección, frente al Ejecutivo mexicano con un periodo de seis años? ¡Nada!... Si se quiere que el sucesor del caudillaje sea el régimen institucional, hágase lo posible por equilibrar la fuerza de los poderes.<sup>45</sup>

Pese a estas intervenciones, la Cámara de Diputados votó unánimemente en favor de la iniciativa. Poco después, sin discusión y con dispensa de trámites, el Senado aprobó las reformas antireeleccionistas y, en seguida, las Legislaturas de los estados hicieron lo propio.<sup>46</sup>

#### 1.2.4 Las reformas de 1932-1933, ¿por qué y para qué?

¿Cómo explicar las reformas de 1933? Es fácil entender que se prohibiera la reelección presidencial. Claramente había consenso entre la élite de que el experimento de reelección de Obregón había sido un fracaso, con peligrosas consecuencias: había dividido a la clase política y pudo haber terminado en una nueva guerra civil.<sup>47</sup> Además, en el corto plazo, la no reelección presidencial eliminaba de la contienda a Calles, Portes Gil, Ortiz Rubio, Rodríguez y De la Huerta y eso, de alguna manera, simplificaba el mapa político. Pero, ¿por qué los miembros del Congreso votaron al mismo tiempo reformas que limitarían sus opciones y su poder,

<sup>45</sup>*Ibid.*, p. 36.

<sup>46</sup>Muchas de las teorías sobre las reformas de 1933 han sido criticadas porque no explican por qué el Congreso aprobó tan rápidamente reformas, que a todas luces, reducían su poder. Sobre este tema Luis L. León recuerda lo siguiente: "Se ha dicho que el asunto, de enorme trascendencia, fue resuelto en tres días en la Cámara de Diputados. Eso es verdad. Lo que se ha ocultado es que, durante un año entero, se debatió públicamente, y que inclusive se efectuó la Convención de Aguascalientes" (Luis L. León, *Excélsior*, 26 de abril de 1965).

<sup>47</sup>Era tan público el hecho de que la constitución se había reformado en 1928 con el único propósito de permitir la reelección de Obregón, que el dictamen que presentaron las Comisiones del Senado para aprobar la iniciativa de reformas en 1932, decía explícitamente que "extingida la causa que había dado lugar a la modificación constitucional (es decir, muerto Obregón), era el momento de re establecer el texto constitucional original" (Diego Valadés, "La Reelección...", *op. cit.*) En palabras de Christlieb: "extinguida la causa de la excepción, debía extinguirse la excepción misma." (Crónicas..., *op. cit.*, pp. 36-37).

y que los ataría a los líderes nacionales del partido en lugar de vincularlos a sus distritos?

Según Jeffrey Weldon,<sup>48</sup> antes de 1933, la reelección de una parte de la delegación de cada estado era frecuente, como en cualquier país con maquinarias políticas fuertes en el nivel local. Claramente, la reforma dañaba los intereses de los diputados, aún si estos eran sólo agentes de los caciques: los caciques perderían poder al romperse la conexión electoral con los legisladores y estos últimos se verían en la necesidad de basar sus carreras en las decisiones de los nuevos jefes (los gobernadores y, en última instancia, el liderazgo central del PNR). Ello, en el mejor de los casos, generaba incertidumbre. Los debates en la Cámara de Diputados demuestran que la no-reelección consecutiva de diputados y senadores no fue simplemente incluida en el paquete de reformas por un efecto de bola de nieve. Por el contrario, los diputados entendían bien las consecuencias que podía tener la reforma, y aún así, la aceptaron unánimemente. ¿Por qué?

Algunos investigadores piensan que en 1932 se eligió un mayor número de callistas que en las Legislaturas previas y que la lealtad con el líder explica que los diputados aceptaran reformas que a todas luces reducían su poder.<sup>49</sup> En cambio, las investigaciones de Jeffrey Weldon revelan que, con la excepción de los principales líderes (quienes curiosamente se habían reelegido muchísimas veces), básicamente todos los miembros del Congreso estaban a favor de la reelección inmediata. Obviamente Calles negoció primero con los líderes y estos se encargaron de cabildear el apoyo del resto de los legisladores.<sup>50</sup> Seguramente utilizaron incentivos selectivos para "comprar" el voto de políticos interesados en maximizar su bienestar individual. No cabe duda que otro elemento importante, que ayudó al liderazgo, fue la intensa campaña ideológica orquestada por Calles: las reformas fueron

<sup>48</sup>Jeffrey A. Weldon: *Congress, Political Machines...*, op. cit., pp. 6-8.

<sup>49</sup>Entre otros, Luis Javier Garrido sostiene esa teoría. Citado en Jeffrey Weldon: "Congress, Political Machines...", op. cit., p. 5.

<sup>50</sup>Es claro que el liderazgo del PNR utilizó incentivos selectivos para convencer a los legisladores. Seguramente no faltaron promesas de prebendas políticas o ascensos en las carreras, pero también hubo muestras de coerción. Weldon afirma que un incentivo importante que ayudó a que muchos diputados "cambiaran de bando", fue la "renuncia" de Gonzalo N. Santos a la secretaría general del partido y su consiguiente expulsión del mismo. El partido daba muestras de intolerancia y dejaba claro que el precio de disentir era alto. (*Ibid.* p. 8).

presentadas como el regreso a los verdaderos principios de la Revolución.

Corroborando lo anterior, Vicente Fuentes Díaz afirma: "Calles, muy hábilmente, llamó a los prohombres de la política, tanto militares como civiles, y los convenció de hacer alianzas con él [...] Muchos diputados se quejaron, pero no les quedó de otra, porque Calles lo presentó como un asunto por el bien de la Nación..."<sup>51</sup>

Ahora bien, ¿cuál era el objetivo de Calles al promover la no-reelección inmediata de los legisladores federales y locales? Luis Javier Garrido, Alejandra Lajous y Lorenzo Meyer afirman que la principal justificación de tales medidas, era la idea de que se abriera el sistema político para nuevos líderes, evitando la monopolización del poder en manos de unos cuantos.<sup>52</sup> Esta explicación concuerda, en general, con lo que se expresó en los distintos foros en los que se debatió la cuestión en 1932-1933.<sup>53</sup> Sin reelección, la participación política incluiría, necesariamente, a más miembros del partido. Esa era una consecuencia fácil de prever, pero seguramente no era la razón fundamental que inspiró las reformas. Para otros, la no-reelección consecutiva de los legisladores fue una medida para debilitar al Congreso, que daba a Calles, en el corto plazo, la oportunidad de eliminar del Legislativo a ciertos grupos y en el mediano plazo, la posibilidad de asumir el control sobre la nominación y composición del Congreso. Adolfo Christlieb, por ejemplo, opina que

en 1933 la no reelección de diputados y senadores daba al régimen la oportunidad de borrar del mapa político a los miembros del Congreso

<sup>51</sup>Vicente Fuentes Díaz, Entrevista, 8 de febrero de 1995. En el mismo sentido que Fuentes Díaz, Luis L. León, diputado en la Legislatura que aprobó las reformas anti-reelecciónistas a la vez que era director del periódico *El Nacional*, recordaba treinta años después, en 1965, que él, en un principio, era partidario de la reelección y que al empezar el año de 1932 había atacado desde los editoriales de su periódico a los anti-reelecciónistas. Sin embargo, en el lapso entre enero y octubre tuvo diversas conversaciones con el general Plutarco Elías Calles y éste le "hizo comprender la importancia de oponerse a la reelección, máxime que era una aspiración popular". Por ello, León llegó a la Convención del PNR en Agascalientes convertido en un "furibundo anti-reelecciónista" (*Excélsior*, cit.). Es interesante notar, además, que Weldon ("Congres, Political Machines...", op. cit., p. 8) considera a Luis L. León como uno de los principales líderes callistas en el Congreso.

<sup>52</sup>Citados en Jeffrey Weldon, "Congress, Political Machines...", op. cit., pp. 4-5.

<sup>53</sup>Por ejemplo, la iniciativa de reformas que el PNR presentó a la Cámara de Diputados y después al Senado, fundamenta la no-reelección legislativa sobre la base de que era necesario *ampliar la capacidad electoral pasiva (ser elegido)*, "para defender mejor el sufragio y superar la explicable desconfianza de una parte considerable de la colectividad electoral..." (Diego Valadés, "La Reelección en el...", op. cit.)

no sumisos al maximato, sin hacer distingos personales, a la vez que daba enorme prestigio al liderazgo nacional del PNR.<sup>54</sup>

Asimismo, Christlieb piensa que, como consecuencia de la reforma, se dio al Ejecutivo el control selectivo y total de los miembros del Congreso: "Se inauguraría así lo que la voz popular desde entonces bautizó como la política de "carro completo": quien quiera que figurara como candidato presidencial del PNR podría integrar las Cámaras a su gusto".<sup>55</sup> En un sentido parecido, Vicente Fuentes Díaz opina que

la versión oficial fundamentaba la reforma en la necesidad de renovación de los cuadros... [pero] la verdad es que Calles lo hizo para sostener un liderazgo personal. Calles quiso restarle fuerza a la Cámara y la manera para debilitar a los grupos que se formaban en su interior fue prohibiendo su reelección.<sup>56</sup>

Efectivamente la no-reelección consecutiva de los legisladores federales tuvo, a mediano plazo, el efecto de concentrar el poder del gobierno federal en manos del liderazgo del PNR, y eventualmente en el presidente, cuando éste se convirtió en el líder del partido. Pero no necesariamente las consecuencias de una reforma son sus causas. Siempre es posible que las reformas institucionales tengan consecuencias no previstas.<sup>57</sup>

Curiosamente, y pese a los importantes efectos que innegablemente tuvieron las reformas antirreelecciónistas de 1933 en el sistema político mexicano, hasta hace algunos años no se había producido ninguna investigación de fondo sobre ellas. Hoy el panorama ha cambiado. Quizá, los dos académicos que han estudiado con mayor profundidad las causas y consecuencias de las reformas de 1933 sean Jeffrey Weldon y Benito Nacif. A continuación se describen y contrastan las explicaciones de ambos.

<sup>54</sup>Adolfo Christlieb Ibarrola, *Las Crónicas...*, *op. cit.*, p. 31.

<sup>55</sup>*Ibid.*, p. 31. Lo que señala Christlieb sí fue una consecuencia eventual de las reformas de 1933 pero no debemos olvidar que en ese momento se buscaba centralizar el poder en manos del liderazgo del partido, no del presidente de la República. La centralización del poder en manos del presidente, sin embargo, no ocurrió sino hasta mediados de la década de los treinta, cuando Cárdenas logró expulsar a Calles del país y asumir el liderazgo del partido.

<sup>56</sup>Vicente Fuentes Díaz, Entrevista, *cit.*

<sup>57</sup> De hecho, tal como se discutió en la introducción, las consecuencias no previstas de las reformas institucionales son uno de los temas poco estudiados en la agenda de investigación de la ciencia política.

Tanto Weldon como Nacif opinan que lo que estaba en juego cuando el liderazgo del PNR empezó a promover la no-reelección legislativa era la fuerza y unidad del nuevo partido. Ambos sostienen que el PNR surgió como una coalición política inclusiva, para solucionar la profunda crisis que siguió al asesinato de Obregón en 1928.<sup>58</sup> Sin embargo, para 1933 el PNR seguía siendo una coalición de maquinarias políticas locales, un partido de detentadores de escaños, entre quienes había grandes diferencias de orientación política. Estas diferencias amenazaban la fortaleza y el dominio del partido en el nivel local y podían llevar a un debilitamiento del partido en el nivel nacional. Weldon y Nacif opinan que el primordial interés del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PNR en este periodo era ganar eficiencia a través de la centralización del poder en sus manos, para lo cual era necesario debilitar a los caciques locales. La no-reelección inmediata de legisladores federales y estatales, así como de los presidentes municipales, buscaba justamente eso.

Pese a que parten de esta perspectiva común, las teorías de Weldon y Nacif tienen varias diferencias fundamentales, sobre todo en la forma en que conciben cuál era el principal problema que enfrentaba el CEN del PNR y en cómo diseñó su estrategia para resolverlo. Nacif opina que muy rápidamente el PNR ganó el control del proceso electoral presidencial.<sup>59</sup> Sin embargo, la creación del PNR no tuvo un impacto inmediato en la operación del Congreso. Demasiados legisladores propietarios buscaban su reelección y eso, por un lado, era una fuente de conflictos y división al

<sup>58</sup>Mientras que Lorenzo Meyer opina que Calles desde 1926 tenía intenciones de crear un partido inclusivo que agrupara a las diversas organizaciones políticas locales, y que la crisis que generó el asesinato de Obregón le dio la ocasión para hacerlo.(Lorenzo Meyer, "La Revolución Mexicana...", op. cit., p.83), Nacif y Weldon conciben la creación del PNR mas como una salida para prevenir la anarquía después de la muerte del Caudillo. Nacif afirma que "la coalición legislativa construida para elegir a Portes Gil como presidente interino fue el precedente político principal en el que se basó la idea de crear un partido político nacional inclusivo." (Benito Nacif, *The Mexican Chamber...*,op. cit., p.93). Por su parte Weldon afirma que "el liderazgo revolucionario creó el PNR para llenar el vacío que dejaba la muerte del caudillo y prevenir la inminente guerra civil..." ("Congress, Political Machines...", op. cit., p. 8).

<sup>59</sup>Esto no fue difícil, según Nacif, porque para empezar, el PNR se creó a partir de una coalición legislativa construida específicamente para elegir a un presidente interino. Además, la convención constitutiva del partido en Querétaro, sirvió de marco para nominar al primer candidato presidencial del PNR. Pascual Ortiz Rubio fue designado para sustituir a Obregón, y "como muestra de que comenzaba una nueva era, el candidato del PNR era alguien sin autoridad política personal, completamente dependiente de la organización partidaria que estaba surgiendo". Las elecciones presidenciales de 1929 fueron la primera prueba superada para el incipiente partido (Benito Nacif, *The Mexican Chamber...*, op. cit., pp. 44-45).

interior del partido en los procesos de nominación y, por el otro, mantenía viva la conexión electoral entre los legisladores y sus jefes regionales, con lo cual el Congreso seguía dominado por los partidos locales. El liderazgo nacional del PNR se dio cuenta de que, para impedir que el Congreso fuera una fuente de poder para las maquinarias locales, era necesario diseñar mecanismos institucionales para premiar y sancionar a sus diputados y senadores, que incentivaran a mantener la disciplina de la coalición.

En síntesis, según Nacif, las reformas de 1933 fueron "un temprano experimento de ingeniería institucional, diseñado para tener efectos previsibles en la operación del partido hegemónico".<sup>60</sup> Con ellas, se creó un sistema de rotación rápida y comprehensiva de los puestos de elección en todos los niveles de gobierno. Este sistema fue diseñado para permitir que una amplia coalición de "propietarios" de puestos se consolidara en una organización política nacional altamente centralizada. Dicho objetivo fue cumplido con éxito gracias a la no-reelección legislativa. Se institucionalizó el juego de las "sillas musicales", que proveía al liderazgo nacional del partido de armas poderosas para premiar y castigar a los políticos individualmente, fortaleciendo así el papel que jugaba y el poder que tenía la organización nacional del PNR sobre las carreras de sus miembros. En cambio, los partidos y las maquinarias locales perdieron utilidad como vehículos de promoción política. En diciembre de 1933, la segunda Convención Nacional del PNR, llamada para nominar al candidato presidencial del partido, sirvió de marco para la disolución nominal de los partidos regionales. Nacif piensa que esto fue una consecuencia natural de un cambio en el sistema de incentivos institucionales: "El PNR había construido ya un nuevo marco institucional y esto daba a los políticos locales los incentivos para desmantelar sus viejas organizaciones".<sup>61</sup>

Al igual que Nacif, Weldon piensa que las reformas anti-reelecciónistas de 1933 tuvieron como objetivo ganar eficiencia a través de la centralización de la autoridad. Sin embargo, a diferencia de Nacif, Weldon afirma que lo que estaba en juego era más importante que la mera consolidación del partido: entre 1917 y 1933, hubo numerosas disputas al

<sup>60</sup>Ibid., p.51.

<sup>61</sup>Ibid., pp.51-52.

interior de los gobiernos estatales y entre estos y el gobierno federal; el país estaba al borde de la anarquía y la consecuencia más importante de no centralizar el poder era la continuación de guerras civiles intermitentes por la sucesión en todos los niveles de gobierno.<sup>62</sup> Weldon piensa que el PNR se creó justamente para organizar y eficientar la lucha por el poder, pero su fundación no fue suficiente para contraatacar las fuerzas centrífugas que operaban en México a principios de los años treinta: "El aparato del PNR era insuficiente para forzar a los partidos estatales a cooperar... [y en parte por ello] no se había dejado atrás el peligro de las rebeliones en contra del gobierno".<sup>63</sup>

Mientras Nacif afirma que la disolución nominal de los partidos locales, que se acordó en diciembre de 1933, fue una consecuencia natural de un cambio en el marco de incentivos institucionales (con el sistema de rotación comprehensiva de los puestos de elección en manos del PNR, los partidos locales habían dejado de servir como vehículos para la promoción de las carreras políticas), Weldon considera que la abolición de los partidos locales fue un intento de solución al problema de la anarquía. Sin embargo, fue sólo una solución parcial porque las maquinarias continuaron existiendo después de que sus nombres locales desaparecieron (es decir, Weldon considera que los incentivos para el desmantelamiento de las organizaciones locales funcionaron a largo plazo). "Otra solución se había intentado más pronto en ese año: prohibir la reelección inmediata tanto de los diputados locales y federales como de

<sup>62</sup> Weldon afirma que existen diversas evidencias de estos conflictos. En esos 16 años, 33 gobernadores fueron removidos tras decretar el Senado disolución de poderes; hubo un promedio de 12.4 gobernadores por Estado cuando debió haber 4; hubo, además, numerosos ejemplos de abuso de autoridad constitucional por parte de las legislaturas locales, a veces en coordinación con el gobernador y otras en contra de él, y según Weldon, la mayoría de estos problemas tenían sus raíces en la frecuente reelección de los diputados estatales (que en muchos casos resultaban de procesos fraudulentos). (Jeffrey Weldon, "Congress, Political Machines...", op. cit., pp.17-24).

<sup>63</sup> *Ibid.*, pp. 24-25. Había en ese momento rumores de varias rebeliones en contra del gobierno federal, entre ellas, al parecer el gobernador de Querétaro tenía intenciones de levantarse en armas si la federación intervenía en su estado, y se sabía también de una rebelión mayor en contra de Ortiz Rubio y Calles, liderada por Cedillo y otros generales y gobernadores. Estas rebeliones nunca ocurrieron, pero quedaba claro que los jefes políticos locales tenían influencias para luchar en contra del gobierno federal. En este sentido Luis L. León, líder callista del Congreso en 1933, afirmaba lo siguiente en 1965 "[La reelección legislativa] permitía acrecentar el poder de los caciques que existían en varias regiones del país. Eran estos quienes, gracias a la colaboración de gobernadores a los que manejaban, situaban en la Cámara y en el Senado a sus servidores más fieles... [los caciques] tenían tanto poder que llegaban a oponer tenaz resistencia al Presidente" (*Excélsior*, 26 de abril de 1965).

los presidentes municipales.<sup>64</sup> Era importante hacerlo dado que, sobre todo los diputados locales eran importantes para anclar el apoyo y poder de las maquinarias políticas y, en conjunto con los presidentes municipales, eran la principal fuente de patronazgo en los estados.

Weldon argumenta que la centralización del poder federal y el control del Congreso seguramente eran metas deseables para el CEN del PNR, pero no eran demasiado urgentes. Por ello, es más probable que el enfoque de las reformas de 1933 fuera romper la relación electoral entre los caciques y los legisladores locales (sus verdaderos agentes en el gobierno). En las décadas de los veinte y los treinta, las legislaturas locales eran más importantes para los caciques de lo que era el Congreso. El arreglo institucional vigente permitió que "las legislaturas locales, después de la revolución, se convirtieran de hecho en el centro de poder local y en el recurso político principal de los partidos locales y sus maquinarias. En este contexto, había buenos argumentos para prohibir la reelección de los diputados locales".<sup>65</sup> Según explica Weldon, al prohibir la reelección de los diputados locales, los gobernadores tendrían mayores posibilidades de influir en la composición de sus legislaturas y, si los gobernadores apoyaban al centro, sus legislaturas lo harían también: "no desaparecería el caciquismo, pero por lo menos sería más probable que los caciques apoyaran al CEN del PNR".<sup>66</sup>

<sup>64</sup> *Ibid.*, p.25

<sup>65</sup> De acuerdo con las constituciones estatales, las legislaturas locales, actuando como Colegio Electoral, se votaban a sí mismas (podían -y lo hacían- corregir los resultados de las urnas); realizaban la distritación federal y estatal; ratificaban la elección de los gobernadores (quienes controlaban la mayor parte del patronazgo en los gobiernos estatales) y aún más, ratificaban la elección de los presidentes municipales (quienes controlaban el patronazgo municipal). A su vez, los presidentes municipales -que debían sus puestos a los legisladores locales- controlaban la mayoría de los aspectos electorales, incluyendo el registro de candidatos a gobernadores, legisladores locales y federales. Los gobernadores podían -y lo hacían- intervenir para que los ayuntamientos cooperaran con las maquinarias políticas, pero las legislaturas estatales tenían el poder máximo: la autoridad para destituir ayuntamientos e instalar juntas de administración civil (gobiernos municipales interinos) y, lo que es más, podían -y pueden- quitar al gobernador de su puesto y elegir a sus sucesor. Ver Jeffrey Weldon, "Congress, Political Machines ...", *op. cit.*, pp. 14-17.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p.17. Si Weldon tiene razón, y esa era la principal consideración estratégica de Calles, al parecer el jefe máximo de la Revolución tuvo éxito. Treinta años después, Adolfo Christlieb afirmaba que la consecuencia principal de impedir la reelección inmediata de diputados locales y presidentes municipales, fue que "Los Congresos Locales quedaron condenados a ser oficinas de correspondencia legislativa de los gobernadores, quienes también pudieron disponer de los municipios, para retribuir a sus protegidos, sustituyendo el caciquismo personal por otro rotatorio e institucional" (Adolfo Christlieb Ibarrola, *Crónicas...*, *op. cit.*, p. 37).

Curiosamente, fue a muy largo plazo que la no reelección contribuyó al debilitamiento de las maquinarias políticas locales. En cambio, a corto plazo- para el final de la década de los treinta jugó un papel primordial en la consolidación del presidencialismo, lo cual ocurrió, según Weldon, aún cuando la centralización del poder en el presidente no era una meta de los reformadores, es decir, fue una consecuencia no planeada.<sup>67</sup> Esto se analiza con mayor detalle en el próximo capítulo, donde se examina el proceso político e institucional que desembocó en la consolidación del partido hegemónico y del hiperpresidencialismo en México.

### 1.3 Conclusión

En este capítulo se intentó contextualizar el debate sobre la reelección legislativa desde dos diversas perspectivas. En la primera parte, se abordó la discusión sobre tal institución en el marco de las teorías de incentivos electorales para explicar el comportamiento del poder legislativo. Se describieron los efectos políticos que suelen asociarse con la reelección legislativa y se discutieron las causas por las cuales la mayoría de las democracias presidenciales del mundo restringen la reelección presidencial, pero permiten la reelección ilimitada de sus legisladores. Asimismo, se describió el debate más reciente, que se ha dado en Estados Unidos, sobre la deseabilidad de limitar la reelección legislativa. Queda claro que los trabajos académicos que han incentivado ese debate deben ser tomados en cuenta para las discusiones actuales en México, sobre la pertinencia de permitir la reelección de los legisladores, por un número limitado de periodos. Asimismo, los debates estadounidenses han sido importantes para enfocar la atención de los académicos en las legislaturas que no permiten la reelección de sus miembros. El Congreso mexicano se mantuvo fuera de la agenda de investigación legislativa en la

---

<sup>67</sup> Weldon opina que es probable que al Congreso le interesara institucionalizar la diarquía que existía de facto entre el presidente de la República y Jefe Máximo de la Revolución: "quizá se pensó que la mejor forma de equilibrar el poder presidencial era centralizando el poder del Congreso en manos del partido; así el Congreso se podía organizar de manera más eficiente y por lo tanto ser más capaz de resistirse ante la influencia del presidente... Sin embargo, si está fue la estrategia, falló cuando las dos partes de la diarquía fueron detentadas por la misma persona (a partir de 1935 aproximadamente, cuando Cárdenas logró expulsar a Calles y convertirse en el líder del partido) y por lo tanto dejó de haber contrapesos institucionales que equilibraran el poder presidencial". ("Congress, Political Machines...", op. cit., p.9).

Ciencia Política, principalmente por dos causas. Primero, porque al estar inserto en un sistema autoritario, se le percibía como un mero sello de aprobación de los designios del Ejecutivo y esto llevó a que los estudios se enfocaran en las verdaderas instancias de poder (el ejecutivo, la burocracia, etc.). En segundo lugar, la falta de atención académica se debió a la restricción que impera sobre la reelección inmediata de sus miembros.<sup>68</sup> Afortunadamente, la situación ha empezado a cambiar y las investigaciones que se han realizado revelan que, aun cuando las características del arreglo institucional mexicano llevan a revisar los supuestos de los modelos de incentivos electorales, es un hecho que el comportamiento del Poder Legislativo mexicano puede estudiarse con impresionantes resultados en el marco de esos modelos.

En la segunda parte del capítulo, se revisó la historia de la reelección legislativa desde la independencia hasta 1964, y se analizaron con mayor profundidad las causas y consecuencias de las reformas antireelecciónistas de 1933. Todas las evidencias nos llevan a concluir que, tanto la creación del PNR, como las reformas antirreelecciónistas de 1933, fueron intentos de una parte de la élite revolucionaria por centralizar el poder en sus manos y así eficientar su transmisión y exorcizar el fantasma permanente de la guerra civil. Un elemento más que ha quedado implícito en la discusión anterior, pero que sin duda ayuda a explicar el éxito de las reformas antireelecciónistas de 1933, es que cambiaron el marco institucional por uno más eficiente. Dice Tsebelis que “casi cualquier tipo de orden es preferible a la anarquía”.<sup>68</sup> Evidentemente, hubo algunos perdedores. De hecho las reformas de 1933 se diseñaron con el objetivo claro de convertir en perdedores a algunos de los antiguos ganadores: junto con la creación del PNR, buscaron debilitar, principalmente, a los caciques y las maquinarias políticas regionales. Pero eran muchos más los ganadores que los perdedores, no sólo porque se imponía el orden sobre el caos, sino, porque se abrían muchos puestos para hacer posible la circulación de las élites. Curiosamente, los que tenían que haber perdido con la reformas (caciques y jefes regionales), no se debilitaron sino hasta el largo plazo, con la ayuda de posteriores reformas y desarrollos políticos que se analizan en el siguiente capítulo. En el corto y mediano plazo, el liderazgo tomó el control sobre las ramas del

<sup>68</sup>George Tsebelis, *Nested Games...*, op. cit., p.106.

poder federal y las legislaturas locales, lo cual, para finales de la década de los treinta, contribuyó a la centralización del poder an manos del presidente de la República y al debilitamiento del Congreso. Es decir, hubo consecuencias imprevistas que fueron importantísimas para el futuro político del país:

Desde la Legislatura 1937-1940, quedaron sólidamente establecidos los incentivos para que los legisladores ajustaran su conducta congresional a la voluntad del Ejecutivo: la disciplina pagaba políticamente ya que la carrera no dependía de la voluntad de los caciques locales o de los electores en sus distritos, sino del presidente o candidato presidencial en turno [...]. A partir de entonces la no-reelección ha significado un extraordinario obstáculo para la profesionalización de los diputados, lo cual ha contribuido a debilitar aún más las tareas legislativas y de control del Congreso[...]; por otro lado, la no reelección inmediata de los Congresistas mexicanos, los llevó a desentenderse de sus bases de apoyo electoral.<sup>69</sup>

Esto también se analiza con mayor profundidad en el siguiente capítulo.

---

<sup>69</sup>Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso...*, op. cit. , pp. 174-175.

## CAPÍTULO 2

### **La Evolución del Sistema Político Postrevolucionario: la Consolidación del Hiperpresidencialismo y del Sistema de Partido Hegemónico (1917-1964)**

*Cratos siempre tiene que ver con Cronos: la política no se entiende sin el tiempo; sin lo que hemos sido, lo que estamos siendo y lo que probablemente seremos.*

Enrique González Pedrero, "Escenarios sobre la política mexicana", 1996.

El capítulo anterior situó el debate reeleccionista tanto en el marco de la teoría institucional, como en el contexto de la historia política de México. El presente capítulo busca reconstruir la lógica del arreglo institucional vigente en los años sesenta, que sirvió de marco para el debate y posterior fracaso de la reforma al artículo 59 constitucional. El capítulo está dividido en dos partes. En la primera, se analiza la evolución institucional del sistema político postrevolucionario en México, específicamente entre los años de 1917 y 1963, examinando las diversas reformas institucionales y los desarrollos políticos que llevaron a la consolidación de un sistema de partido hegemónico y del hiperpresidencialismo en México.

En la segunda parte, se describe el ambiente político que privaba en México a finales de los cincuenta y principios de los sesenta, y se analiza con mayor profundidad la reforma electoral de 1963, mediante la cual se instituyó el sistema de los "diputados de partido". Para los propósitos de éste trabajo la reforma de los "diputados de partido" es importante porque, por un lado, es el antecedente institucional más próximo a la fallida reforma reeleccionista de 1964-1965 y, por el otro, ilustra la forma que eligió el partido hegemónico para

manejar el principal dilema de su existencia: la necesidad de controlar a la oposición (interna y externa) que pudiera poner en peligro su poder y la disciplina de sus miembros, al mismo tiempo que se mantenía la apariencia de competencia electoral entre partidos, para asegurar la legitimidad externa del sistema político.

## 2.1 La Consolidación del Hiperpresidencialismo en México

Existe una percepción generalizada de que la Constitución de 1917 creó un sistema político que se mantuvo sin cambios por lo menos hasta 1988. Sin embargo, esa concepción no resiste la prueba de los hechos: sin ahondar en el asunto, y por dar sólo un ejemplo, es claro que no caben dentro de un mismo régimen el complejo multipartidismo basado en cacicazgos regionales de la década de los veinte, con el sistema de partido hegemonio, que durante la década de los sesenta vivía su época de esplendor y se mantuvo vigente hasta finales de los ochenta. Distintos autores han estudiado la evolución del sistema político postrevolucionario en México, utilizando marcos teóricos muy diversos.<sup>1</sup> Sin embargo, sólo un reducido número de ellos centran su atención en la evolución del arreglo institucional. Un politólogo que lo hace con enorme rigor y consistencia, es Juan Molinar.<sup>2</sup> A continuación se resumen sus argumentos, debido a que aporta información importante para comprender el régimen mexicano de los sesenta.

---

<sup>1</sup>Para una revisión analítica y sistemática de los diversos enfoques con que se ha estudiado el sistema político mexicano ver Juan Molinar, "Escuelas de Interpretación del Sistema Político Mexicano" en *Revista Mexicana de Sociología*, LV, 2, abril-junio de 1993.

<sup>2</sup>Vease Juan Molinar, *El Tiempo ...*, op. cit.

### 2.1.1 Los dos regímenes

El argumento central de Molinar es que, entre 1917 y la actualidad, han regido en México dos sistemas políticos perfectamente diferenciados y mediados por un periodo de transición. El primer régimen, vigente entre 1917 y 1935 aproximadamente, se caracterizó por una articulación laxa de instituciones y la dispersión de las fuerzas políticas. El poder central en ese primer régimen estaba constituido por una diarquía, particularmente en el periodo 1928-1935: un presidente (parte formal) y un caudillo o Jefe Máximo de la Revolución (parte informal), que se enfrentaban abiertamente. Los equilibrios de fuerza entre una y otra parte de la diarquía fueron siempre inestables y generan tensiones, e incluso rebeliones, con motivo de decisiones políticas fundamentales, destacando entre esas la sucesión presidencial. En varias ocasiones, el caudillo fue capaz de vencer al presidente llevándolo incluso a la muerte, como en el caso de Carranza (1918), o a la renuncia, como ocurrió con Ortiz Rubio (1932). Bajo la diarquía se entramaba una compleja y tupida red de cacicazgos y jefaturas políticas locales que eran parte importante del equilibrio general de fuerzas en el sistema, afectando y siendo afectadas por los balances de poder de la capital. Por su parte, los militares eran los grandes protagonistas del escenario político de este primer régimen. El equilibrio de fuerzas entre el centro y las regiones era menos favorable para el centro de lo que fue en el segundo régimen. Por lo que toca al Poder Legislativo, era más autónomo y plural que en el segundo régimen: el Congreso era uno de los espacios privilegiados de lucha por el poder entre las partes de la diarquía y la red de poderes locales. Finalmente, en el sistema de partidos no existía el "partido del régimen", y el Congreso era el semillero de partidos parlamentarios que producían

complejas fracciones (que votaron en contra de las iniciativas de varios presidentes).<sup>3</sup>

En cuanto al segundo régimen, Molinar argumenta que estuvo vigente desde finales de la década de los cuarenta hasta finales de la década de los ochenta y se caracterizó por una articulación muy centralizada de instituciones y por fuerzas políticas muy concentradas. En éste régimen el poder central estuvo incuestionablemente en manos del presidente, quien contaba con una importantísima facultad no escrita: el control férreo sobre la sucesión. Es decir, el presidente era capaz de “cerrar” la sucesión sin que los políticos pudieran expresar sus preferencias por un precandidato y trabajar abiertamente por él, ni ocurrieran desprendimientos electorales del partido. Esta facultad del presidente es, sin duda, fundamental en el desarrollo del segundo régimen.<sup>4</sup>

Molinar expone que, entre uno y otro régimen, ocurrió un periodo transicional que se movió en dos direcciones opuestas: el cardenismo - proyecto nacional que murió en 1938- y su desmantelamiento en lo económico y en lo político que ocupó toda la gestión avilacamachista y parte de la alemanista. En este *interregno* el presidente fue la figura central indisputada del régimen, pero carecía de la facultad de controlar la sucesión.<sup>5</sup> Durante el periodo de transición, hubo un proceso de depuración y profesionalización de los militares que llevó a un cambio en el papel que estos jugaban para el régimen: dejaron de ser los actores centrales. Asimismo, el equilibrio centro-regiones, que era menos favorable para el

<sup>3</sup>*Ibid.*, pp. 17-21.

<sup>4</sup>*Ibid.*, pp. 17-21.

<sup>5</sup>Ni Cárdenas, ni Avila Camacho, ni Alemán pudieron “cerrar” el proceso de sucesión. Primero, porque era común que los políticos y dirigentes manifestaran públicamente quién era el precandidato de su preferencia y que hicieran trabajo político más o menos abierto por él. En segundo lugar, porque tanto en 1940 como en 1946 y 1952, la decisión presidencial sobre el candidato a sucederlo provocó una escisión de la élite revolucionaria por la vía partidaria electoral. Sin embargo, ninguno de estos presidentes tuvo que enfrentar rebeliones armadas para salir del trance. Molinar argumenta que esta es una

presidente en el primer régimen, fue modificándose hasta que el centro impuso su absoluta hegemonía política sobre las regiones. Finalmente, en lo que toca al sistema de partidos, el periodo transicional se encargó de sentar las condiciones para que se consolidara la hegemonía del partido de la revolución.<sup>6</sup>

### 2.1.2 *El camino hacia el hiperpresidencialismo*

¿Cómo llegó el presidente a ser la figura central indisputada del segundo régimen? ¿De qué depende qué haya florecido el hiperpresidencialismo en México? Se han construido distintas teorías para explicar la extraordinaria concentración de poder que, por muchas décadas, revistió a la figura del presidente mexicano.<sup>7</sup> Para algunos la respuesta está en la cultura política autoritaria, heredada de la colonia; otros afirman que la Constitución de 1917 dotó de demasiados poderes al presidente para impedir que se viera obligado a gobernar por decreto, ante la falta de instrumentos legales para enfrentar al Congreso (como de hecho, se interpretaban muchos de los abusos autoritarios de Díaz bajo la Constitución de 1957, que daba demasiado poder al Legislativo); otros más señalan los poderes “informales” o “metaconstitucionales” del presidente para explicar su ascendencia en el gobierno mexicano. Entre los poderes informales, frecuentemente se menciona la importancia del papel que juega el presidente como cabeza de un partido que controla la mayoría de los escaños en ambas Cámaras y su

---

diferencia fundamental entre el primer régimen y el periodo transicional. (*El Tiempo...*, op.cit., p. 18).

<sup>6</sup>*Ibid.*, pp. 20-21.

<sup>7</sup>Para una descripción de las distintas corrientes de pensamiento para explicar el presidencialismo mexicano ver Jeffrey Weldon: “The Logic... op. cit., pp. 2-4. Para una revisión analítica más completa ver Juan Molinar: “Escuelas de Interpretación...”, op. cit.

propio proceso sucesorio. En ese orden de ideas, la conclusión suele ser que el partido es débil porque está subordinado al presidente.

A diferencia de otros autores, Jeffrey Weldon piensa que, si bien es cierto que la Constitución de 1917 y sus reformas posteriores crean una presidencia fuerte, no es posible decir que el hiperpresidencialismo tenga su origen fundamental en la ley.<sup>8</sup> El hiperpresidencialismo también es, según Weldon, un resultado de la capacidad del partido para monopolizar el control de los puestos de elección y mantener la disciplina de sus miembros, así como de las características de la organización interna del partido hegemónico.

Weldon piensa que la búsqueda de la estabilidad política en México generó que se delegaran poderes legales y constitucionales a la rama ejecutiva del gobierno, comenzando este proceso con la Constitución de 1917 y siguiendo con las reformas posteriores que incrementaron la centralización

---

<sup>8</sup>Ciertamente, la Constitución de 1917 le otorga al presidente poderes considerables: el poder de iniciar leyes, el veto total y parcial sobre las piezas de legislación aprobadas por el Congreso, poderes de agenda en materia presupuestal, la autoridad para nombrar y remover libremente a los miembros de su gabinete y nominar a los jueces y ministros de la Suprema Corte de Justicia (SCJ). Sin embargo, estos no son poderes absolutos: el poder de iniciativa da al presidente poder sobre la agenda del Congreso, pero contrario a lo que suele creerse, el éxito de las iniciativas presidenciales tiene más que ver con su papel como jefe del partido que con el poder constitucional; por su parte, el voto presidencial puede superarse con mayorías calificadas en ambas cámaras y además sólo se aplica a la legislación que pasa por las dos Cámaras y no puede utilizarse para reformas constitucionales. En cuanto al nombramiento y remoción de los miembros del gabinete, también existen ciertas restricciones, teóricamente el Senado debe de aprobar los nombramientos de los subsecretarios de Hacienda, Relaciones Exteriores y Defensa Nacional y algunas veces el Senado se ha tomado en serio ésta obligación, rechazando las propuestas presidenciales. Finalmente, con respecto a la facultad de nominar a los ministros de la SCJ, éste es efectivamente un poder enorme que, curiosamente, fue delegado en el presidente en 1928, después de 11 años de dominio legislativo sobre la Corte y que, según Weldon, tuvo mucho que ver con la intención de fortalecerse del liderazgo nacional del partido. Adicionalmente, no debemos olvidar que el presidente no puede convocar a sesiones extraordinarias del Congreso, debe pedir a la Comisión Permanente que lo haga (esta es una de las pocas reformas a la Constitución del 1917 en detrimento del poder presidencial) y tampoco puede legislar por decreto (más que en cuestiones de seguridad nacional en casos de suspensión de garantías). En síntesis, parece que el poder del presidente depende en gran medida de las delegaciones voluntarias de poder que le ha hecho el Congreso. La pregunta es si éstas delegaciones constituyen una abdicación por parte del Congreso o, más bien, son delegaciones voluntarias de un partido hegemónico a su líder, que hacen que todos los miembros se beneficien, porque

del poder en manos del presidente.<sup>9</sup> Sin embargo, Weldon argumenta que esta centralización constitucional y legal del poder presidencial, no fue suficiente para generar estabilidad política en México. En 1920, 1923, 1927 y 1929 hubo rebeliones en contra del ejecutivo, a causa de la sucesión presidencial.<sup>10</sup>

Una vez más, la búsqueda de la estabilidad política, opina Weldon, llevó a Calles a fundar un partido. El PNR fue diseñado para impedir la guerra militar y electoral entre los líderes revolucionarios tras la muerte de Obregón. En sus primeros años de vida se utilizó al Congreso como la arena privilegiada en la que se desarrollaban los conflictos entre su líder (el Caudillo) y el presidente, y entre ellos y los jefes políticos regionales.<sup>11</sup> Tal

garantizan eficiencia y seguridad en el reparto y la transmisión del poder. Ver Jeffrey Weldon, "The Logic...", *op. cit.*, pp. 5-23.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p.5. A continuación se describe un hecho que Weldon no utiliza como ejemplo de que las delegaciones legales de poder buscaban la estabilidad política, pero sirve para corroborar su punto. Un año después de promulgarse la reforma para permitir la reelección no consecutiva del presidente, en octubre de 1927, el Congreso aprobó otra reforma al artículo 83 constitucional, para ampliar de cuatro a seis años el periodo presidencial. El argumento principal del dictámen sobre la iniciativa invocaba a la estabilidad política del país. "En cada elección, la tranquilidad se rompe ante los fantasmas de las revueltas armadas, que cuestan vidas y causan trastornos materiales y morales. Los períodos cortos, ante la agitación, impiden la estabilidad. El presidente debe tener tiempo para cumplir un programa y cuatro años son insuficientes" (Adolfo Christlieb Ibarrola: *Crónicas...*, *op. cit.*, p. 27.)

<sup>10</sup> Para una descripción de las rebeliones armadas que ocurrieron con motivo de las sucesiones presidenciales entre 1917 y 1930 ver Lorenzo Meyer: "La Revolución y sus elecciones...., *op. cit.* Weldon piensa que la inestabilidad política en el periodo entre 1917 y 1935 se explica parcialmente por los conflictos entre las dos partes de la diarquía (presidente y caudillo) y entre ellos y los caciques locales (Jeffrey Weldon, "The Logic.., *op. cit.*,p.35.) tal como explica Molinar en su análisis del primer régimen postrevolucionario (Juan Molinar, *El tiempo...., op. cit.*,p19).

<sup>11</sup> La mayoría de los estudios asumen que el Congreso y el partido en México siempre han estado supeditados al presidente, pero lo cierto es que desde 1917, y por lo menos hasta 1935, el Congreso rebata frecuentemente la autoridad de los presidentes mexicanos: "Aún cuando la voluntad del presidente solía ganar, cada presidente entre Carranza y Cárdenas enfrentó mayorías opositoras de facto en por lo menos una de las Cámaras, en algún momento de su gobierno". El mejor ejemplo de presidentes débiles frente al Congreso ocurrió durante el maximato. Contrario de lo que suele considerarse, Weldon opina que Portes Gil, Ortiz Rubio y Rodríguez no fueron títeres de Calles: es la posición de Calles como líder del PNR lo que da esa apariencia. Para una descripción pormenorizada de los problemas que tuvieron los presidentes con el Congreso antes de la década de los cuarenta ver Jeffrey Weldon: "The Logic...", *op. cit.*, pp. 23-35.

como se discutió en el capítulo anterior, aún después de la creación del partido, la inestabilidad política continuó. Como una solución en contra de la anarquía, resultaba evidente que también era necesario aumentar la centralización también al interior del partido y, como ya se analizó, al liderazgo nacional se le ocurrió la puesta en vigor de una serie de claúsulas antireelecciónistas. Aunque las reformas de 1933 no fueron diseñadas con ese fin, de hecho sirven para explicar la consolidación del presidencialismo, porque produjeron un realineamiento de las preferencias de los legisladores federales y locales:

Sin reelección inmediata, diputados y senadores perdieron incentivos para ser responsivos con sus bases electorales locales... Dado que los líderes del partido nacional controlaban los procesos de nominación y, por lo tanto, determinaban el futuro político de los congresistas al terminar su periodo, los incentivos de los legisladores se alinearon con los líderes del PNR...<sup>12</sup>

Así, la no reelección contribuyó a la disciplina y la cohesión del partido. Cuando Cárdenas logró expulsar a Calles del país había terminado el maximato;

pero no fue sino hasta que Cárdenas reestructuró el partido en la última parte de su sexenio cuando pudo asumir el puesto de jefe del partido y ver subordinadas a las otras ramas del gobierno. Desde entonces el presidente ha tenido pocos conflictos con el Congreso [...] Una vez que el presidente de la República se convirtió en la corona del partido oficial, los incentivos de los legisladores siguieron las preferencias del presidente, ya que decidía sobre el futuro de sus carreras políticas. Así observamos presidencialismo perfecto sin pesos y contrapesos por parte del Congreso.<sup>13</sup>

Sin embargo, hasta este momento todavía no estaban todas las piezas acomodadas en su lugar para que se consolidara el hiperpresidencialismo: faltaba que el partido asegurara su control hegemónico del poder y que el

<sup>12</sup>*Ibid.*, p. 37.

<sup>13</sup>*Ibid.*, p. 38.

presidente como líder del partido contara con una importantísima facultad no escrita que Molinar describe como control férreo sobre la sucesión y que en el lenguaje coloquial se denomina “dedazo”.

### 2.1.3 *El sistema de partido hegemónico*

Sobre la consolidación de la hegemonía del partido, Molinar opina lo siguiente. Así como hubo cambios profundos en el sistema político postrevolucionario, también el sistema electoral y el sistema de partidos sufrieron importantes transformaciones. Entre estas transformaciones, se pueden identificar, según Molinar, cuatro grandes etapas. En la primera, que corre entre 1917 y 1933, existía un complejo multipartidismo a nivel nacional y regional.

Los múltiples partidos... formaban parte de la compleja red de expresión y articulación de intereses de una gran cantidad de fuerzas políticas locales y regionales entramadas, en alianzas y resistencias, con las principales cabezas de la élite nacional.<sup>14</sup>

Por su parte, la organización y vigilancia electoral eran tareas de los caciques políticos de cada región, teniendo la élite nacional muy poca capacidad para intervenir en las fases de nominación de candidatos. Con la fundación del PNR en 1929, las reformas antirreelecciónistas de 1933 y la disolución nominal de los partidos y organizaciones políticas que se adhirieron al PNR en diciembre del mismo año, el centro pudo redefinir su relación con las regiones.

La segunda fue una etapa breve pero agitada, que corrió entre 1933 y 1938. En ella, “tuvo lugar un proceso que tendía a la creación de un sistema

---

<sup>14</sup>Juan Molinar, *El tiempo..., op. cit.*, pp 22-23

de partido único, incorporador de fuerzas sociales y en alto grado excluyente de oposición externa, pero sin vocación totalitaria".<sup>15</sup> Su brevedad se explica por tratarse de un proyecto fallido, derrotado junto con el cardenismo. A continuación se abrió una tercera etapa, netamente transicional, que empezó en 1938 y duró hasta el final del alemanismo. En esta etapa se dieron tres tipos de transformaciones: a) creación y reconocimiento estatal de partidos que pretendían tener vigencia nacional (entre los cuales sobrevivieron sólo el Partido da Acción Nacional (PAN, 1939), el Partido Popular Socialista (PPS, PP en 1946) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM, 1954); b) tendencia cada vez mayor a que los desprendimientos de la élite tomaran la ruta electoral en vez de la armada y; c) una serie de reformas y creaciones políticas que contribuyeron paulatinamente a centralizar el control de los procesos políticos en el Ejecutivo federal y la burocracia del partido del Estado.

Sin embargo, no es sino hasta 1946, con la transformación del partido de la revolución en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y la promulgación de la ley electoral de 1946 (que sustituyó a la de 1918, vigente hasta ese momento) que, en opinión de Molinar, se inicia la etapa contemporánea del sistema electoral mexicano. La ley electoral de 1946 tiene dos grandes diferencias con su predecesora: en primer lugar, centraliza la organización y vigilancia comiciales en el gobierno federal y específicamente en el Poder Ejecutivo.<sup>16</sup> En segundo lugar, al contrario de la ley de 1918, maximiza los requisitos de registro y operación de los partidos y minimiza los

---

15 *Ibid.*, p. 23.

16 En la ley de 1918, todo el peso de la organización y vigilancia de los comicios recaía sobre las autoridades municipales y sobre los electores, partidos y candidatos. La federación, y en particular el ejecutivo, prácticamente no tenían ingerencia en el proceso. La ley de 1946 centralizó la organización electoral en manos de la Secretaría de Gobernación y de autoridades colegiadas federales como la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y el Consejo del Padrón. *Ibid.*, p. 26.

derechos de dichos institutos políticos.<sup>17</sup> Molinar piensa que gracias a la ley electoral de 1946 ya sus posteriores reformas, en las primeras dos décadas de vigencia del sistema electoral contemporáneo -aproximadamente entre 1946 y 1963- echaron raíz las características torales del sistema de partido hegemónico: la fuerte centralización de todos los procesos políticos y electorales en órganos del Ejecutivo federal; la autocalificación de los procesos electorales por miembros del partido oficial sin que a la oposición le quedaran recursos efectivos de apelación (sobre todo después de que la Suprema Corte de Justicia decidió en los cuarenta no intervenir en materia político-electoral); la fusión, sobre todo en tiempos de elecciones, del partido del Estado y la administración pública que pone al servicio de aquél sus recursos humanos y materiales; la coexistencia de partidos de oposición y partidos de "apoyo crítico" a la izquierda y la derecha del partido del Estado; y la aplicación sistemática de procedimientos de manipulación electoral por parte del PRI y de las agencias electorales gubernamentales. Todo lo cual da como resultado el dominio casi absoluto de un partido y la no competitividad de las elecciones.<sup>18</sup> Molinar afirma que este proceso de recomposición institucional respondió en gran medida a lo siguiente:

<sup>17</sup> La ley de 1918 no definía los requisitos para que una organización pudiera tener estatus de partido político y sólo se limitaba a establecer unos requisitos mínimos que los partidos debían cumplir para tener derecho a participar en la organización electoral (contar con 100 miembros, tener programa e ideario, no tener denominación religiosa o racial, publicar ocho números de un semanario de divulgación ideológica y registrar candidatos). Cumpliéndolos, tenían amplísima participación en la organización y vigilancia de los comicios, pero aún en caso de no cumplirlos tenían derecho a presentar candidatos a cualquier puesto de elección. Asimismo la ley permitía las candidaturas independientes con sólo cumplir con los requisitos de elegibilidad y contar con el apoyo de 50 firmas. En cambio, la ley de 1946 proscribió las candidaturas independientes y aumentó los requisitos para tener estatus de partido político, es decir, contar con registro ante la Secretaría de Gobernación (debían contar con 3000 afiliados en el país, 1000 en dos terceras partes de la entidades; se hicieron explícitas una serie de prohibiciones específicas y formas organizacionales obligatorias; y se excluyó de la participación electoral a todas las organizaciones que no asumieran la forma de partidos políticos nacionales con registro (*Ibid.*, pp. 27-28).

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 28. Los desprendimientos electorales del partido oficial en 1940, 1946 y 1952, convencieron al gobierno de que el funcionamiento de las elecciones no podía depender

A fines de los cuarenta y principios de los cincuenta todavía confluían en México dos corrientes opositoras diferentes: una, que era la más tradicional y rural, tenía por vivero un sinúmero de cuadros políticos locales que, dependiendo de su fortuna política específica a la hora de la sucesión presidencial, optaban por participar en el partido del régimen o fuera de él; la otra, más moderna y urbana, era la que empezaba a consolidarse como oposición netamente extrarevolucionaria. El régimen decidió, desde 1946 [...] eliminar electoralmente a la primera. Para ello, mediante la ley y su aplicación elevó enormemente los costos de la disidencia política a las diversas camarillas políticas revolucionarias, con lo cual redujo, desde arriba y autoritariamente, la expresión de la pluralidad política más importante en esa época: la tradicional. En el discurso oficialista ésta fue una decisión "modernizadora". En parte lo fue, porque las formas de expresión del pluralismo político que suprimió el Estado eran, en efecto, "premodernas". Pero importa más recordar que esas eran las expresiones realmente existentes y, por lo tanto, fundamentales del pluralismo político en la sociedad postrevolucionaria.<sup>19</sup>

Entonces, más que una decisión modernizadora, las reformas buscaron acabar con la oposición tradicional, dado que su existencia ponía en peligro el control del liderazgo nacional del partido. Posiblemente, otra variable que Molinar no incluye en su análisis -y que también contribuyó a la consolidación del partido hegemónico- es una a la cual Nacif le da quizá demasiado peso:

El sistema de rotación rápida y comprehensiva de los puestos [que gracias a las reformas anti-reelecciónistas de 1933 quedó firmemente en manos del partido], permitió al liderazgo nacional del PNR llevar a cabo una política

de una ley con tantas limitaciones. Además, a partir de entonces, el gobierno aprendió que la ley electoral podía ser un instrumento de dominación política. Entre 1946 y 1963 hubo tres grandes reformas electorales. En 1949 se buscó excluir a la SCJ de los procesos electorales; en 1951 se ratificó la exclusión de la Corte y se avanzó en la centralización de la organización y vigilancia de los comicios; en 1954 se fortaleció el Registro Federal de Electores y se aumentaron los mínimos de afiliación para obtener registro. Asimismo, durante el periodo de afiliación, la Secretaría de Gobernación manejó con enorme discrecionalidad el registro de los partidos. Para una descripción detallada de estas reformas desde el punto de vista jurídico, ver Vicente Fuentes Díaz, *Origen y Evolución...*, op.cit., pp.135-140. Para un análisis de los efectos políticos de dichas reformas, ver Juan Molinar, *El Tiempo...*, op. cit., pp. 29-52. y Alonso Lujambio, *La Proporcionalidad Política...*, op. cit., pp. 31-34.

<sup>19</sup>Juan Molinar, *El Tiempo...*, op. cit., pp. 42-43. Molinar opina que las maquinarias de apoyo electoral de Almazán, Enríquez y Padilla seguramente vinieron de estos cuadros locales.

de puerta abierta para incorporar a los movimientos políticos y organizaciones que se generaban independientemente del partido.<sup>20</sup>

Es decir, la posibilidad de circular sus cuadros en los puestos de elección, dio al liderazgo del partido los instrumentos para cooptar la disidencia externa que podía llegar a ser peligrosa para el monopolio de poder del partido, tal como lo fue en un principio la Confederación de Trabajadores Mexicanos, (CTM).<sup>21</sup> Pese a que no toma en cuenta los efectos que, para la circulación de las élites, tuvieron los anti-reelecciónistas de 1933, concordamos con Molinar cuando concluye:

Entre 1946 y 1963 se cumple el proceso de formación del actual sistema de partido hegemónico. Partes torales de ese proceso son: la centralización de la organización y vigilancia de los comicios; la inmediata proscripción de hecho y derecho de las organizaciones políticas regionales; la posterior proscripción de hecho y derecho de las posibilidades de que los disidentes de la familia revolucionaria expresen su disenso organizando partidos. Saldo neto: drástica reducción estatalmente controlada de la pluralidad política preexistente, lo cual es condición *sine qua non* de la aparición de sistemas electorales no competitivos y hegemónicos.<sup>22</sup>

#### **2.1.4 El hiperpresidencialismo en México: un equilibrio frágil**

Recapitulando, con base en lo que nos dicen Weldon y Molinar, la lógica del presidencialismo mexicano es la siguiente: El presidente es de facto cabeza del partido. El partido trata de monopolizar el poder a la manera de una maquinaria política nacional y delega un poder extraordinario en su líder para hacer las nominaciones y coordinar la producción de leyes.<sup>23</sup> Esto garantiza la

<sup>20</sup> Benito Nacif, *The Mexican Chamber...*, op. cit., pp. 53-54.

<sup>21</sup> Según Nacif, la política de puerta abierta eventualmente evolucionó en un sistema de cuotas que terminó por dividir al partido en tres sectores. *Ibid.*, p. 54.

<sup>22</sup> Juan Molinar, *El Tiempo...*, op. cit., p. 39.

<sup>23</sup> El presidente es, claramente, quien nombra al presidente del Comité Ejecutivo Nacional. El partido tiene un sistema de lista cerrada para las nominaciones y control

paz al interior del partido y eficiencia en el proceso legislativo. Los legisladores se comprometen a seguir la línea trazada por el presidente y, a cambio, él los promueve a posiciones en la administración pública. Por ello es especialmente importante que no puedan reelegirse -eso hace que no tengan la opción de apoyarse en sus bases locales de poder y solamente dependan del líder del partido para avanzar en sus carreras políticas. Dado que el presidente es el líder del partido, el resultado es un muy fuerte presidencialismo.

El problema de ésta explicación, dice Weldon, es cómo logra el presidente asegurar el compromiso con los diputados en tiempo presente, cuando su fortuna política será decidida por presidentes futuros. Debe haber una forma de garantizar que la presidencia cumplirá los compromisos adquiridos. Quizá, lo que se necesita para cerrar el cuadro es que el presidente, como líder del partido, elija a su sucesor, quien será, a su vez, el próximo presidente y el próximo líder del partido. De esta manera resultan más creíbles las promesas hechas por el presidente en turno. "Quizá el dedazo es algo más que un resultado de la centralización del poder en el partido, puede que el dedazo sea un elemento clave para mantener la centralización del poder".<sup>24</sup> Ahora sí está completa la descripción del hiperpresidencialismo mexicano, que en la década de los sesenta vivió su etapa de apogeo.

absoluto sobre el acceso a la boleta bajo la bandera del PRI. Todos los candidatos del partido deben ser ratificados en el nivel apropiado: los líderes nacionales tiene veto sobre los candidatos a gobernador y al Congreso, aún cuando las convenciones de nominación se realizan en el nivel local. En este contexto, el líder del partido tiene un control absoluto sobre quién tendrá un puesto de elección con la etiqueta del PRI. Asimismo, el presidente se encarga de coordinar la legislación. Desde Cárdenas, y por lo menos hasta De la Madrid, el puesto de líder del partido se transmitió junto con la oficina de la presidencia (aunque no necesariamente al mismo tiempo). Todo ello resulta en un arreglo eficiente y conveniente para todos los miembros del partido. *Ibid.*, pp. 40-43.

<sup>24</sup>*Ibid.*, p. 44.

Weldon concluye que el hiperpresidencialismo en México es un equilibrio frágil. Por un lado, requiere que la oficina de la presidencia esté investida de considerables poderes constitucionales y, por otro, de 1) hegemonía priista en el Congreso y los Estados, 2) disciplina del partido en el Congreso, y 3) el presidente en turno como cabeza del partido. Algunos de estos requisitos tienen su raíz en la Constitución, otros dependen de la política interna del partido, otros más dependen de la fuerza relativa de los demás partidos. Sin entrar en una discusión pormenorizada, baste decir que, por ejemplo, la hegemonía depende de que, por la vía de los votos o el fraude, el partido mantenga la certeza de su desempeño electoral (mantenga el control de la presidencia y la mayoría en ambas cámaras) y, asimismo, asegure la disciplina de sus miembros (no tenga desprendimientos electorales). La disciplina, de acuerdo con el estudio de Carey, que se esbozó en el capítulo anterior, depende de que el partido mantenga su hegemonía, de que haya certidumbre sobre quién detenta el liderazgo del partido, del "dedazo" y de la no reelección legislativa. Que el liderazgo recaiga en el presidente, depende de que el candidato elegido por el partido sea el eje de la coalición dominante al interior del mismo y depende, a su vez, de la naturaleza hegemónica y disciplinada del partido. Si se relajara cualquiera de estos requisitos, el hiperpresidencialismo disminuiría o desaparecería.

## **2.2 La reforma de los Diputados de Partido: Legitimidad, Representación Minoritaria y Estabilidad (1963)**

Para terminar el análisis del contexto -histórico, institucional y coyuntural- en el cual se discutió la reforma reeleccionista de 1964-1965, esta sección provee una descripción general del panorama político que privaba en México a finales de los cincuenta y principios de los sesenta. Asimismo se

analiza con detalle la reforma que instituyó el sistema de los "diputados de partido", que no sólo tuvo importantes implicaciones para el sistema político, sino que es, además, el antecedente institucional más cercano a la fracasada reforma reelecciónista de 1964-1965.

Tal como se analizó en la sección anterior, entre 1946 y 1963 ocurrió un proceso de reestructuración de la vida política mexicana que tuvo por objeto solucionar el problema de control que enfrentaba el liderazgo del PRI: gracias a las reformas legales y la discrecionalidad con que la Secretaría de Gobernación manejó el registro de los partidos políticos, el régimen pudo terminar en la ley, y en los hechos, con las posibilidades de que los disidentes de la familia revolucionaria expresaran su disenso por la vía electoral, y con ello redujo la expresión de la pluralidad política tradicional y sentó las condiciones para que el PRI consolidara su control monopólico del poder. Sin embargo, al lograr el PRI sus propósitos, el sistema electoral fue perdiendo legitimidad.<sup>25</sup>

## 2.2.1 *El boicot panista*

La Cámara de Diputados era la única arena en la que la oposición "moderna" -aquella tolerada por el régimen- podía aspirar a tener algún espacio. Sin embargo, se trataba de un espacio muy limitado. Entre 1946 y 1963, los efectos del escrutinio de mayoría relativa combinados con el fraude organizado, permitieron al PRI obtener siempre más del 90% de las diputaciones. En 1961 llegó a obtener 96.6% y, comparando esos niveles de representación con el porcentaje de votos obtenidos por el partido, es claro

---

25 Juan Molinar, *El tiempo...*, op. cit., pp. 43-56.

que el PRI se sobrerepresentaba de forma considerable.<sup>26</sup> Obviamente, los partidos formados por los desprendimientos electorales del PRI, eran los más perjudicados. En 1946 el Partido Demócrata Mexicano (PDM), con 24% de los votos no obtuvo ningún escaño y en 1952 la Federación de Partidos Populares (FPP), obtuvo dos diputados (1.2% de la Cámara) con el 15% de la votación.<sup>27</sup> Todo ello desgastaba la legitimidad del sistema electoral. También el PAN, principal oposición extrarevolucionaria, fue sistemáticamente subrepresentado. De acuerdo con Alonso Lujambio, desde su nacimiento en 1939, el PAN enfrentó el siguiente dilema:

Participar en elecciones en un sistema de partidos no competitivo, por donde resultaba difícil avanzar y para colmo se legitimaba el sistema existente, o renunciar a la vida institucional para concentrar esfuerzos en la difusión doctrinaria y en la formación cívica de los ciudadanos.<sup>28</sup>

Este dilema estuvo tan presente que, durante décadas, en cada convención nacional se votaba si el partido participaría en elecciones o se abstendría. Al paso de los años, la corriente participaciónista fue en aumento al interior del partido, pero no así los triunfos en la arena electoral. En 1943 el PAN obtuvo el 5.33% de los votos pero ninguno de sus candidatos obtuvo el triunfo. En 1946, con 2.24% del voto, se le reconocen cuatro triunfos de mayoría. Para 1949, Acción Nacional duplica su porcentaje de votos, pero nuevamente se le otorgan sólo cuatro escaños. En 1952 el PAN se lanzó con muchos bríos a las elecciones: no sólo presentó por primera vez un candidato a la elección presidencial, sino que además presentó candidatos en cerca del 90% de los distritos uninominales (cuando en las elecciones anteriores sólo

<sup>26</sup> *Ibid.*, pp. 50-51. Por ejemplo en 1946 obtuvo el 91.2% de los escaños con el 73.5% del voto y en 1952 obtuvo el 93.8% de los escaños, con el 74.3% del voto.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 52.

<sup>28</sup> Alonso Lujambio, "El Dilema de Christlieb Ibarrola: Cuatro Cartas a Gustavo Díaz Ordaz", *Estudios* # 38, otoño de 1994, pp. 51-52.

había presentado en alrededor del 45% de los distritos).<sup>29</sup> Sus votos en ese año aumentan a 8.67% pero sólo se le reconocen cinco triunfos de mayoría. En 1955, con una votación de 9.17%, cinco diputados panistas llegan a la Cámara, un avance poco satisfactorio para el partido.<sup>30</sup>

Desde sus primeras elecciones, el PAN se quejaba de fraudes electorales y reclamaba, sin éxito, diversos triunfos de mayoría. Conforme transcurría el tiempo, en cada elección aumentaba la intensidad de los reclamos y se escuchaban con más fuerza las voces críticas, abstencionistas, al interior Acción Nacional, hasta que, en 1958, las reclamaciones se convirtieron en actos anti-sistémicos. Desde el principio, la campaña electoral de ese año estuvo cargada de tensión:

El ambiente pre-electoral resulta escandaloso. El equipo de campaña presidencial enfrenta agresiones constantes. El candidato Luis H. Alvarez recibe amenazas de muerte y, para colmo, sufre atentados contra su vida. Rafael Preciado Hernández, comisionado del PAN ante la Comisión Federal Electoral, propone una serie de medidas (mecanismos para garantizar la designación imparcial de funcionarios de casilla, mecanismos para impedir el voto sin credencial, o con credenciales ajenas o falsas, etc.) y exige que la Comisión investigue los atentados contra Alvarez. La Comisión rechaza las propuestas y Preciado Hernández renuncia antes de las elecciones. Llega el día de los comicios y *La Nación* los califica así, en su portada: "Gigantesca Maniobra del Gobierno".<sup>31</sup>

Tras las elecciones, el PAN se quejó de todo tipo de irregularidades. Se el reconocieron 10.22% de los votos, pero el partido decidió luchar pacíficamente por los votos que presumiblemente les fueron sustraídos por la vía del fraude. No habiendo logrado nada y para demostrar su desacuerdo, el PAN exigió a sus seis candidatos triunfadores que renunciaran a sus escaños. Dos de ellos se negaron a hacerlo y fueron expulsados del partido. "Las relaciones institucionales con el gobierno prácticamente se suspenden:

<sup>29</sup>Juan Molinar, *El tiempo...*, op. cit., tabla p. 40.

<sup>30</sup>Ver Alonso Lujambio, "El Dilema...",op. cit.,pp.51-54 y Juan Molinar: *El Tiempo...*,op. cit., tablas pp.40-51.

[...] el PAN, lejos de participar en la vida institucional, la boicotea".<sup>32</sup> Y, pese a lo que pudiera parecer, esto le generaba un costo elevado a la legitimidad del sistema. Como se discute en adelante, la actitud antisistémica del PAN, tuvo seguramente mucho que ver en la decisión que tomó el gobierno, poco tiempo después, de promover la reforma de los "diputados de partido", para mejorar la representación de las minorías en la Cámara de Diputados.

## 2.2.2 Activismo en la izquierda: el MLN y la CCI

Por su parte, en la izquierda del espectro partidario, el régimen también enfrentó problemas progresivos de legitimidad conforme se acercaba la década de los sesenta. Pese a que una buena parte de las fuerzas de izquierda en México estaban representadas en las organizaciones del PRI, quedaban a la zaga, y con nula influencia en la toma de decisiones, diversos partidos, movimientos y frentes de extrema izquierda. Las diferencias de estrategia y la tendencia al personalismo, mantenían a estas fuerzas fraccionadas, "políticamente débiles y fácilmente controlables desde el partido oficial".<sup>33</sup> Sin embargo,

Con el advenimiento de la Revolución Cubana, la débil posición de la extrema izquierda recibió un impulso para fortalecerse. Un estímulo muy importante fue la salida del ex-presidente Lázaro Cárdenas de su virtual aislamiento (que le había ganado el nombre de la "Esfinge de Jiquilpan") para promover el apoyo a la Revolución Cubana. La fuerza con la que este personaje retomó un lugar en la arena política apoyando a Castro y los renovados llamados de la izquierda para regresar a los días más radicales de la Revolución, animaron a los elementos disidentes de la extrema

<sup>31</sup> Alonso Lujambio: "El Dilema..., op. cit., p. 54.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p.56

<sup>33</sup> David T. Garza, "Factionalism in the Mexican Left: the Frustration of the MLN" en *The Western Political Quarterly*, XVII, 3 de septiembre de 1964, p. 448.

izquierda a buscar la unidad como el medio para recuperar una voz fuerte en la política mexicana...<sup>34</sup>

Así, en agosto de 1961, tras admitir que el faccionalismo había estado paralizando la efectividad de la izquierda y con la esperanza de superar la impotencia en sus filas, distintos grupos crearon el Movimiento de Liberación Nacional (MLN). Además de personajes prominentes como el propio Cárdenas, y representantes de frentes y movimientos, el Comité Nacional del MLN agrupaba a miembros de tres partidos principales: el Comunista Mexicano (PCM), el Popular Socialista (PPS) más moderado y frecuentemente pro-gobiernista, y el Obrero Campesino Mexicano (POCM), reciente desprendimiento del PCM. Para la fortuna del gobierno, y seguramente gracias a su intervención (como se discute más adelante), la unión de la izquierda duró poco. "El MLN sucumbió al mismo faccionalismo que otros frentes en el pasado...". En junio de 1962, menos de un año después de la creación del movimiento, Vicente Lombardo Toledano declaró que el PPS (partido que él lideraba) no se asociaría más con el MLN debido a "profundas diferencias con respecto de la naturaleza del movimiento..."<sup>35</sup> La salida del PPS fue, sin lugar a dudas, un duro golpe contra la consolidación del MLN y hay razones para pensar que no estuvo del todo desligada de la reforma de los "diputados de partido" que el gobierno propuso unos meses después. Pero, antes de entrar al análisis de dicha reforma, es interesante examinar lo que ocurrió con el MLN, porque no sólo es una muestra más de la política de control férreo que llevó a cabo el gobierno en esos años, sino que, además, aporta mayores evidencias de que el gobierno tenía la firme intención de dividir a la izquierda-extr-PRI. Esto, seguramente, lo llevó a tomar una serie de medidas entre las que se encontró la promoción de la citada reforma.

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, pp. 449-450.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 451.

Pese a la ruptura con el PPS, Cárdenas y sus compañeros no cejaron en su empeño de unir a la izquierda. En enero de 1963, siguiendo las doctrinas fidelistas, el MLN formó la Central Campesina Independiente (CCI) "una organización de gente dispuesta y dedicada a luchar por los intereses de los campesinos". El impacto que causó la creación de la Central fue grande:

La CCI amenazaba el monopolio priista de control político (de una forma en que el MLN no lo hacia) debido a que se oponía a la organización agraria del partido, la Confederación Nacional Campesina (CNC). Por ello, su creación ocasionó la más ruidosa controversia política de los últimos tiempos. Por espacio de varios días, la prensa conservadora mexicana publicó denuncias de los principales sectores del gobierno, de elementos de la derecha del partido y de organizaciones agrarias de todo el país en contra de la CCI. La fuerte crítica estuvo particularmente dirigida contra el ex-presidente Lázaro Cárdenas, cuyo abierto apoyo a la central independiente, se oponía directamente tanto a la CNC (organización que él mismo creó en 1935), como al presidente López Mateos, en un momento en el que su gobierno realizaba un amplio reparto de la tierra.<sup>36</sup>

Es interesante constatar que los ataques en contra de Cárdenas cesaron después de que apareció un editorial en *El Nacional* (periódico semi-oficialista), en el que se pedía evitar ataques personalistas que, antes de enriquecer el debate, lo tornaban infértil. ¿De dónde venía el apoyo a Cárdenas?

Sólo se puede atribuir esta política conciliadora del PRI hacia el ex-presidente como un reflejo del deseo del partido de mantenerlo a él y a sus fuerzas firmemente bajo control, particularmente durante el año electoral que venía, para que Cárdenas no se viera tentado a dar su apoyo a algún partido de oposición de izquierda.<sup>37</sup>

Es decir, aún después de que el PPS abandonó el MLN, al gobierno le siguió preocupando la posibilidad de que se uniera la izquierda, seguramente temiendo que se formara una coalición electoral de izquierda que enfrentara al PRI en los comicios de 1964. Como era de esperarse, la CCI no rindió los

---

<sup>36</sup>Ibid., p. 455.

frutos que la izquierda esperaba. Algunas de las causas de su fracaso tienen que ver con las divisiones endémicas de la izquierda, que se intensificaron con la creación de la Central, pero también es indudable que el gobierno jugó un papel importante. Por el lado de las causas endémicas, está claro que la CCI profundizó la brecha entre las diversas facciones de la izquierda y por lo tanto contribuyó a aumentar su debilidad. Desde las primeras reuniones de la central, se profundizó la separación entre el PPS y el MLN (los ataques de uno contra el otro no se hicieron esperar). Además, el nacimiento de la CCI alejó del MLN a otros sectores importantes de la izquierda, debido a que en su creación se cometió un error táctico. Se creó en el momento en que Vicente Rojo Gómez, un antiguo militante de izquierda, agrarista y prestigiado revolucionario, dirigía la CNC (principal competidor potencial de la CCI). Esto hizo que un personaje tan respetado e importante como era Heriberto Jara, hiciera pública su separación del movimiento, llevándose consigo una buena parte de la base apoyo del MLN.<sup>38</sup> La salida de Lombardo y de Jara indudablemente redujeron las posibilidades de consolidación del MLN pero por lo que respecta a la Central Campesina Independiente, la lucha estaba perdida antes de que naciera. Por la misma época en que fue creada, el presidente López Mateos prometió que su administración continuaría con el reparto de la tierra e invertiría en obras públicas para el campo (en educación, salud e irrigación) y dejó claro que el control de las políticas de bienestar seguiría firmemente en manos del gobierno:

Pese a que el patronazgo de Cárdenas daba al MLN la oportunidad de movilizar a los campesinos, ninguna de las agrupaciones al interior de la CNC dejó sus filas [...] Aparentemente los líderes campesinos se daban

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 456.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 456-457. Por ejemplo Ramírez y Ramírez, antiguo militante de la izquierda y director del periódico *El Día*, desde sus editoriales expresó una opinión parecida a la de Jara respecto de la inconveniencia de crear en ese momento una Central Campesina Independiente.

cuenta de que todos los favores concedidos al sector vendrían de la CNC, dada su asociación semi-oficial al gobierno.<sup>39</sup>

Puede verse que todas las evidencias apuntan a que el gobierno utilizó los medios a su alcance para impedir la unidad de la izquierda. Adicionalmente, el asunto de la CCI muestra que la progresiva cerrazón del régimen no sólo se dio en el ámbito de los partidos, sino que, de hecho, fue precedida y acompañada por un proceso similar en el terreno de las organizaciones corporativas, sobre todo en el de los sindicatos. Si a los problemas con los partidos de derecha e izquierda se suman los conflictos magisterial y petrolero, los enfrentamientos con otros sindicatos (como la CCI), la guerrilla y los movimientos de diversa naturaleza con los que tuvo que lidiar el gobierno en esos años, se tiene un panorama global muy claro: el cuadro de síntomas conduce a la conclusión que el régimen empezaba a perder aquella legitimidad incuestionada que había emanado de la Revolución. Esta afirmación debe matizarse, dado que, como señala Molinar, el desempeño económico comenzaba a ser consistentemente bueno y no se ponía en duda la bondad del proyecto industrializador y estaba en boga la idea de que las naciones en desarrollo debían elegir esquemas políticos propios, que se alejaran de los parámetros clásicos de la democracia. Todo ello contribuía a que los actores políticos y los analistas de la época concedieran poca importancia al problema electoral: "Ahí, finalmente, 'no se decidía el poder', no se decidía el desarrollo. Sin embargo, no podía olvidarse que ahí se autorizaba el poder, así fuera ritualmente, y eso tenía que ser importante".<sup>40</sup>

---

39 *Ibid.*, p. 457.

40 Juan Molinar, *El Tiempo...*, op. cit., p. 64.

### 2.2.3 Los "diputados de partido": una reforma eficiente

Lo cierto es que el gobierno sí fue sensible al problema de legitimidad electoral, y para fines de 1962 hizo un intento de solucionarlo. El 21 de diciembre, el presidente Adolfo López Mateos envió a la Cámara de Diputados una iniciativa para reformar los artículos 54 y 63 de la Constitución, con el fin de cambiar la forma de integración de la Cámara de Diputados (que hasta ese momento se integraba por los candidatos que obtuvieran la mayoría relativa de los votos en distritos uninominales). El cambio propuesto consistía en lo siguiente: se mantenía el sistema elección mayoritaria uninominal para todos los distritos territoriales existentes, pero se incluía un nuevo tipo de escaños, denominados "de partido", a los cuales sólo iban a tener acceso los partidos que cumplieran con ciertos requisitos. Básicamente se requería que los partidos tuvieran registro de un año de antigüedad como mínimo, que obtuvieran por lo menos el 2.5% de la votación nacional y que no contaran con 20 o más diputados uninominales. Es decir, eran escaños para repartir entre los partidos pequeños, que contaban con el visto bueno del régimen. A los partidos que cumplieran estos requisitos se les respetaban los triunfos de mayoría que hubieran obtenido y se les otorgaban cinco diputados por tener 2.5% del voto y dos diputados más por cada punto porcentual adicional de votación, hasta llegar a un máximo de 20, por ambos principios. La reforma especificaba que el reparto de curules "de partido" entre los candidatos de oposición se iba a hacer de acuerdo con la votación recibida por dichos candidatos (es decir, se les otorgarían los escaños a los "mejores perdedores" en los distritos uninominales) y no de acuerdo con los deseos del liderazgo de los partidos vía listas plurinominales. Asimismo, se incluyó en la ley una cláusula anti-boicot: se establecía responsabilidad y se hacían acreedores a sanciones, los candidatos triunfadores que sin causa justificada

decidieran no presentarse a desempeñar sus cargos y también se sancionaba a los partidos que acordaran que sus miembros hicieran tal cosa. Esta cláusula iba claramente dirigida al PAN. La reforma fue acogida con aplausos por todos los partidos y la prensa.

¿Cuales fueron las causas que motivaron la reforma de los "diputados de partido"? En la exposición de motivos de la iniciativa se argumentaba que el objetivo principal de la reforma era dar más oportunidades de representación a las minorías políticas en la Cámara de Diputados, para fortalecer la democracia.<sup>41</sup> Algunos priistas apoyan tal justificación. De la Madrid, por ejemplo, aseguraba en 1964 que la reforma tenía la intención de volver más dinámica la discusión pública y fortalecer a los "verdaderos" partidos de oposición.<sup>42</sup> En retrospectiva, Alfonso Martínez Domínguez asegura que "la reforma se promovió para impulsar la presencia en la Cámara de Diputados de las oposiciones y con ello ayudar a despertar el interés democrático de la población".<sup>43</sup> Sin embargo, otros priistas prominentes de la época confiesan motivos menos altruistas por parte del PRI: opinan que el apoyo electoral del PRI era tan vasto, que pocos candidatos de oposición resultaban triunfadores en los distritos uninominales y dado que el gobierno quería estimular el fortalecimiento de los partidos de oposición se veía, frecuentemente, en la necesidad de "sacrificar" a algunos diputados priistas, lo cual generaba conflictos al interior del partido.<sup>44</sup> De forma similar, Astolfo Vicencio Tovar,<sup>45</sup> prominente panista que en ese tiempo era secretario general del PAN, opina que con la creación de los diputados de partido, el gobierno se

<sup>41</sup>La exposición de motivos y la iniciativa de reforma están transcritas de manera literal en Vicente Fuentes Díaz: *Origen y Evolución...*,op. cit., pp 144-153.

<sup>42</sup>Miguel De la Madrid Hurtado, "Reformas a la Constitución en Materia de Representación", en *Estudios de Derecho Constitucional* (México: ICAP, 1991), pp. 196-198.

<sup>43</sup>Alfonso Martínez Domínguez, Entrevista, 19 de enero de 1995.

<sup>44</sup>Luis Echeverría (Entrevista, 10 de enero de 1995.) y Vicente Fuentes Diaz (Entrevista, cit.) opinan tal cosa.

evitaba la necesidad de quitarles escaños a sus propios diputados para dárselos a la oposición. Sin embargo, Vicencio Tovar piensa que la causa de que pocos diputados de oposición lograran triunfos de mayoría era la ausencia de limpieza electoral y no el *vasto apoyo popular* del PRI. Asimismo, opina que, más que el deseo de fortalecer a la oposición, lo que llevaba al gobierno a "sacrificar" a sus diputados era la necesidad del régimen de mantener viva a la oposición por cuestiones de legitimidad y de castigar la indisciplina de algunos de sus miembros. Esta hipótesis la fundamenta en el hecho de que el gobierno le reconocía al PAN algunos triunfos dudosos, mientras que no le reconocía triunfos claros y bien documentados. Tal parece que el régimen decidía cuánto espacio le quería dar a la oposición en la Cámara y luego elegía a los priistas que debían perder. Con los "diputados de partido" se terminaba la necesidad de quitarle escaños a los diputados priistas.

Pero está claro que hay más de fondo. Por ejemplo, Lujambio opina que

La reforma pretendía que se fortaleciera la *competencia* electoral (con más candidatos jugando por conquistar más votos) pero no la *competitividad* del sistema de partidos. Naturalmente, al existir más competencia y más candidatos (pero igual número de partidos), se intentaba legitimar, darle vida al sistema de partidos como un todo, sin modificar su naturaleza.<sup>45</sup>

Ciertamente, es probable que al gobierno le interesara impulsar a los partidos de oposición a presentar más candidatos. El escrutinio de mayoría relativa hacía difícil a los partidos presentar candidatos en todos los distritos y la competencia en todo el país tenía a esquemas duales. Con la reforma de los "diputados de partido", se creaba un incentivo claro para que los partidos de oposición hicieran una labor más intensa de reclutamiento de candidatos:

---

<sup>45</sup> Astolfo Vicencio Tovar, Entrevista, 13 de febrero de 1995.

no había desperdicio de votos, porque todos los votos que recibiera el partido contaban para determinar el número de escaños que le tocaban en la Cámara. Pero el gobierno buscaba más que eso. Según Nacif, la reforma fue motivada por las profundas divisiones y amargos conflictos que surgieron en el PAN, tras el frustrante resultado obtenido en la elección de 1958.<sup>47</sup> Efectivamente, como ya se adelantó, es muy probable que el PAN haya tenido algo que ver en el diseño de la reforma. Como dice Molinar,

El boicot panista no era despreciable para el régimen, pues desde que se cancelaron las organizaciones "electoreras", el papel político del PAN se había revaluado. [En el espectro partidario] el PRI jugaba cómodamente la posición de pivote, no nada más en el aspecto electoral, sino también en el ideológico. Configurado como un partido pluriclasista, *catch all votes*, [...] el PRI necesitaba partidos a su izquierda y a su derecha. A la izquierda contaba con el PPS y a la derecha con el PAN. Ambos parecían insustituibles pues las alternativas políticas de la época resultaban menos tolerables para el régimen.<sup>48</sup>

Molinar ofrece una hipótesis sobre la reforma de 1963:

La reforma trató de solucionar los problemas de legitimación que presentaba el sistema electoral mediante un método de látigo y zanahoria. Como zanahoria ofreció la apertura de la Cámara de Diputados a los partidos ya existentes; como látigo conservó la política de *numerus clausus* y agregó como causal de pérdida del registro el que los candidatos vencedores en una elección, no se presentasen a desempeñar sus cargos. Se paliaba el problema de la subrepresentación, al tiempo que se paliaban la tácticas antisistema que había utilizado el PAN e incluso el PPS.<sup>49</sup>

Definitivamente es una hipótesis plausible y probablemente cierta. No se puede dejar de observar que la reforma tenía destinatarios claros, favorecía al PAN, al PPS y al PARM. Este último partido era claramente un satélite del PRI y las concesiones para con él eran gratuitas. No así para los otros dos

<sup>46</sup> Alonso Lujambio, *La Proporcionalidad Política del Sistema Electoral Mexicano 1964-1985*, ITAM, Tesis de Licenciatura en Ciencias Sociales, 1987, p. 39.

<sup>47</sup> Benito Nacif, *The Mexican Chamber...*, op. cit., pp. 69-70.

<sup>48</sup> Juan Molinar, *El Tiempo...*, op. cit., pp. 53-54.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p 65.

partidos: al PAN se le prohibían los boicots electorales, al PPS se le desanimaba a participar en movimientos fuera de los canales institucionales. El propio texto de la iniciativa revela las intenciones del gobierno:

Para consolidar la estabilidad política orgánica de que México disfruta, será un factor importante la *mejor canalización, por cauces legales*, de las fuerzas cívicas, en particular las minoritarias y, muy *principalmente*, las que estando agrupadas en partidos políticos nacionales, *actúan orgánicamente y no en forma dispersa, cuando no anárquica*.<sup>50</sup>

En un sentido parecido, De la Madrid opina que la poca representación de la oposición en el Congreso "ha desviado los cauces institucionales del juego político mexicano, el cual se ha venido desarrollando con frecuencia al margen de las instituciones...".<sup>51</sup> Asimismo afirma que puede esperarse que la reforma despolitice a los grupos de presión, impulse a los partidos de oposición a ser responsables y coadyuve a la desaparición de los partidos que no representan a verdaderos sectores del electorado.<sup>52</sup> De igual manera, en los debates de la Cámara de diputados, Reyes Heroles asegura que con la reforma

se trata de *encauzar las actividades políticas dentro de los partidos*, evitando que estos se dispersen en una situación pluralista que poco favor le haría a la estabilidad política. [Se trata, a su vez,] de *reafirmar las responsabilidades de los electos frente a sus electores*: no puede aceptarse la retirada estratégica, pero irresponsable, de las obligaciones derivadas de la elección.<sup>53</sup>

En efecto, estaba utilizándose un mecanismo de látigo y zanahoria. Sin embargo, todo indica que la reforma no fue un acto unilateral del gobierno,

<sup>50</sup> En Vicente Fuentes Díaz: *Origen y Evolución...*, op. cit., p. 149. El subrayado es mio.

<sup>51</sup> Miguel De la Madrid Hurtado, "Reformas a la Constitución...", op. cit., p. 192. Seguramente se refiere tanto al comportamiento antisistémico del PAN, como a la creación del MLN, como organo político de la izquierda.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p 193

<sup>53</sup> Para una breve descripción de los debates en las cámaras y las reacciones en la prensa ver Miguel De La Madrid, "Reformas a la Constitución...", op. cit., pp. 187-190.

sino una solución pactada entre el secretario de Gobernación, que ya se perfilaba fuertemente para suceder a López Mateos, y el liderazgo del PAN y del PPS.

Por lo que respecta al PAN, en las elecciones intermedias de 1961, Adolfo Christlieb, brillante abogado y amigo cercano de Gómez Morín, participó como representante de dicho partido ante la Comisión Federal Electoral. "Sin diputados en el gobierno, la relación institucional entre el partido y el gobierno la llevaría Christlieb desde la Comisión Federal Electoral", dice Lujambio.<sup>54</sup> La experiencia fué importantísima, tanto para el propio Christlieb, que pasó a ser presidente del Comité Ejecutivo Nacional de su partido en 1962, como para el rumbo que tomó la relación entre Acción Nacional y el gobierno. En las elecciones de 1961 también hubo acusaciones de fraude, pero mucho menos intensas que en las de 1958. En su discurso de despedida Christlieb explica la urgente necesidad de llevar a cabo una reforma electoral de fondo que garantice limpieza en los comicios e imparcialidad en las autoridades encargadas de organizarlos.<sup>55</sup>

Ser Comisionado Electoral, dio además a Christlieb la oportunidad de establecer una relación "personal, seca, exigente pero cordial" con Díaz Ordaz y con Alfonso Martínez Domínguez, prominente priista y futuro líder de la bancada de su partido en la Cámara durante la siguiente Legislatura (1964-1967).<sup>56</sup> Al surgir la iniciativa de reforma de los "diputados de partido", Christlieb la apoyó con fimeza. Díaz Ordaz y López Mateos estaban posibilitando la representación de las minorías en la Cámara, algo que él había demandado desde la Comisión.<sup>57</sup> Lo cierto es que la experiencia en la Comisión, su relación con Díaz Ordaz y seguramente la exitosa negociación

---

<sup>54</sup>Alonso Lujambio, "El Dilema...", op. cit., p.58.

<sup>55</sup>ibid., pp.58-59.

<sup>56</sup>ibid., p. 59.

<sup>57</sup>ibid., p. 60.

sobre la reforma de 1963, hicieron que Christlieb cambiara su perspectiva con respecto a la relación que Acción Nacional debía establecer con el gobierno. En noviembre de 1951 Chistlieb escribía:

Mientras no se modifiquen los sistemas electorales a fondo, con limpieza, la oposición debe abstenerse de jugar a las elecciones. Ganará las elecciones si no participa en ellas, pues la farsa caerá por su propio peso [...] Si los sistemas electorales no cambian debe propugnarse por un abstencionismo electoral...<sup>58</sup>

En cambio, para el momento en que asume la presidencia de su partido (noviembre de 1962), Christlieb pensaba que el avance hacia la democratización del sistema político era impensable sin el diálogo con el gobierno.<sup>59</sup> Acción Nacional inició con él una etapa de participación institucional sin precedentes. Comenzando por el reconocimiento explícito de la derrota del PAN en las elecciones presidenciales de 1964, Christlieb decidió seguir una estrategia mixta de diálogo y denuncia, de negociación y presión, de participación y exigencia, que no estuvo exenta de críticas por parte de los sectores más antiguobernistas de su partido.<sup>60</sup> Pero Christlieb era optimista con respecto a los alcances de la apertura. Seguramente los beneficios que obtuvo Acción Nacional con los "diputados de partido" y su relación personal con Díaz Ordaz y Martínez Domínguez justifican el hecho de que Chistlieb mantuviera su optimismo por varios años, pese a las críticas y suspicacias que despertaba la actitud ambigua que el gobierno tuvo desde el principio.<sup>61</sup> Como se verá en los siguientes capítulos, la decisión de Christlieb

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 53

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 61.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 62-64.

<sup>61</sup> Por dar un ejemplo de la actitud ambigua del gobierno, en la puesta en práctica de la reforma de los "diputados de partido", la Secretaría de Gobernación violó dos de la reglas establecidas en el texto de la reforma. En primer lugar, otorgó curules de partido al PPS y al PARM, cuando ninguno de estos partidos cumplió con el requisito de obtener el 2.5% del voto nacional. El PAN se quejó, sin éxito. En segundo lugar, Gobernación no respetó el orden en las listas de los mejores perdedores para asignar los escaños. Lo hizo así en el

de mantener su estrategia negociadora, lo puso en una posición difícil al interior de su partido.

Por lo que respecta al PPS, en 1964 un interesante ensayo sobre la creación y posibilidades futuras del MLN afirmaba lo siguiente "parece dudoso que sin el apoyo del PPS y de un político tan experimentado como es Lombardo Toledano, el movimiento pueda florecer...".<sup>62</sup> Está claro que la ruptura de Lombardo con el movimiento se debió, en parte, a diferencias personales con los otros líderes, dado que se dio en el momento en el que se estaban eligiendo a los delegados que asistirían a la Conferencia Mundial de Desarme y Paz que tendría lugar en Moscú en julio de 1967 y, ante la falta de acuerdo, el PPS decidió enviar su propia delegación.<sup>63</sup> Pero seguramente tuvo también que ver con una negociación hecha por el PPS, con el entonces Secretario de Gobernación Gustavo Díaz Ordaz. Lo cierto es que unos meses después del divorcio entre el PPS y el MLN, el gobierno propuso la reforma de los "diputados de partido" y el PPS fue el gran ganador. En las elecciones de 1964, el PPS no obtuvo el 2.5% del voto requerido para acceder al reparto de los "escaños de partido", pero de todas formas se le asignaron 9 de dichos escaños y se le respetó un triunfo de mayoría. La justificación del gobierno fue que se atendía "al espíritu, más que a la letra de la ley".<sup>64</sup> Sin embargo el

caso de los tres partidos de oposición, pero sólo el PAN formuló quejas al respecto, que una vez más fueron inútiles.

<sup>62</sup>David T. Garza, *Factionalism in ...*, op. cit., p. 457.

<sup>63</sup>*Ibid.*, pp. 451-452. Es indudable que Lombardo tuvo problemas con Cárdenas y los demás líderes del Movimiento. Existía una opinión bastante generalizada entre la izquierda de que un factor que contribuía al faccionalismo en ese lado del espectro ideológico era "el personalismo de Lombardo que se opone a toda coalición que no puede liderear".

<sup>64</sup>Al PARM, que quedó aún más lejos que el PPS de alcanzar el umbral de votación, se le asignaron cinco escaños "de partido" por la misma razón que al PPS. Según afirma Martínez Domínguez (Entrevista, cit.) "Para otorgar ese número de diputados a los partidos de oposición, hubo que forzar los resultados de la elección, pues no alcanzaban los votos necesarios para tal representación, se hubiera frustrado el propósito de facilitar la participación de las minorías en la Cámara, y se hubiera quedado por tierra la vigorización de los partidos de oposición, siempre necesaria como contrapeso a las mayorías." El PAN

gobierno no fue tan tolerante y benévolos con otras organizaciones políticas. La reforma de 1963 incentivó la creación de un partido entre algunos grupos de izquierda: el Frente Electoral del Pueblo (FEP). Por algún tiempo se especuló con la posibilidad de que Cárdenas y el MLN se unirían al partido, pero el hecho es que Gobernación, siendo en extremo rigurosa, le negó el registro.<sup>65</sup>

Asimismo, el gobierno tampoco atendió a la letra de la ley cuando, pese a haber establecido claramente que las diputaciones "de partido" serían para los candidatos de oposición que hubieran obtenido más votos, violó el orden de las listas de los mejores perdedores al asignar dichas diputaciones. Esto lo hizo en el caso de los tres partidos de oposición, como puede verse en las listas que se presentan en el Anexo II. El PAN se quejó, sin éxito, mientras que el PPS y el PARM lo aceptaron sin protestar. Es posible que ambos partidos estuvieran resignados a aguantar el azote que, por la razón que fuera, <sup>66</sup> les daba el gobierno después de haberlos obsequiado con una jugosa zanahoria. Pero también es muy probable que el PPS y el PARM estuvieran contentos con la asignación de los plurinominales o que, incluso, la violación del orden en

se quejó, sin éxito de la flexibilidad y discrecionalidad con que el gobierno manejó los casos de sus incuestionables aliados.

<sup>65</sup>Según Molinar, la respuesta de Gobernación a la solicitud del FEP, dejaba claro que "no estaba en los planes del régimen abrir el sistema electoral a nuevos interlocutores, y menos a los de su tipo". Pese a ello, el FEP decidió nombrar como candidato presidencial a Ramón Danzós Palomino y hacer una campaña simbólica, poniendo como candidatos a diputados a renombrados presos políticos del conflicto ferrocarrilero de 1958. En abril de 1965, la policía allanó sus oficinas y puso punto final a su existencia. (*El Tiempo...*, op. cit., pp. 67-68.)

<sup>66</sup>Se ha especulado sobre la posibilidad de que el gobierno haya decidido castigar a algunos diputados de oposición, o tal vez premiar a otros. Alfonso Martínez Domínguez, afirma que dado que se violó el orden en las listas para "cuidar que los 35 diputados de partido abarcaran el espectro nacional y evitar que sólo el DF tuviera representación" (Entrevista, cit.). Es decir, dado que las listas de mejores perdedores se construían con votos absolutos y no relativos y dado que, producto de una distritación heterogénea, los distritos del DF estaban sobre poblados, se quería evitar que todos los diputados de partido fueran de la capital.

las listas haya sido el resultado de una negociación entre los líderes de estos partidos y el Secretario de Gobernación.<sup>67</sup>

A partir de la reforma, se dio un gran acercamiento entre Lombardo y Díaz Ordaz. En diciembre de 1963, en el marco de su asamblea nacional, el PPS proclamó a Díaz Ordaz su candidato a la presidencia de la República. En su discurso, Lombardo se expresó de la siguiente manera:

Lo conozco (al Licenciado Díaz Ordaz). Es un hombre de gran honestidad; liberal; avanzado; progresista; de una vida ejemplar [...] No es el candidato del PRI ni un agente de la iglesia católica, ni un reaccionario, ni un alemánista [...] El programa del PRI es un buen programa. El nuestro es mejor pero aceptamos la realidad y por eso buscamos la cooperación [...] El enemigo a vencer no es el gobierno sino el imperialismo yanqui.<sup>68</sup>

Es ineitable que Lombardo obtuvo muchos frutos de su relación con el secretario de Gobernación, pero su permanente disposición a ser “oposición leal” y su constante coqueteo con el gobierno lo convirtió, como se verá en los siguientes capítulos, en el blanco de múltiples ataques de la izquierda.

Recapitulando, las evidencias indican que la reforma de los “diputados de partido” fue una hábil maniobra del gobierno y, en especial, del secretario de Gobernación. En el plano personal, al promover la reforma, Díaz Ordaz se anotó una victoria contundente en su lucha por suceder a López Mateos. Para el régimen también fue un golpe maestro. Con la reforma, el gobierno ganaba

<sup>67</sup> Según Lujambio, mientras que los panistas de entonces niegan que la vía de la negociación haya sido la razón de los cambios, “los casos del PPS y del PARM fueron distintos [...]. Parece claro que [en el caso del PARM] sí intervino la negociación. No puede ser casual que el general Barragán -entonces presidente de ese partido- resultase un agraciado del cambio del orden de las listas. Al PPS, por otra parte, se le modificó el 30% de su listado...” (Alonso Lujambio, *La Proporcionalidad Política...*, *op. cit.*, pp. 45-49.) Como puede verse en el Anexo II, también Jacinto B. Treviño, el otro líder del PPS, también resultó agraciado con la violación de las listas. El hecho es que ni el PARM, ni el PPS, como ya se dijo, protestaron al respecto, lo cual apoya la hipótesis de que hubo una negociación de por medio en el cambio de las listas. Vicente Fuentes Díaz opina lo siguiente “Lombardo inteligentemente se le había acercado a Díaz Ordaz [...] cuando hicieron la lista de los ‘diputados de partido’, Díaz Ordaz ordenó que Lombardo estuviera en el primer lugar del PPS” (Entrevista, *cit.*)

legitimidad, dando la impresión de estar dispuesto a abrir espacios institucionales a la pluralidad, a la vez que solucionaba varios problemas importantes para el régimen. En primer lugar, la creación de los "diputados de partido" terminaba con el descontento entre las filas del PRI: los distritos de mayoría dejaban de estar sujetos a la incertidumbre de que el gobierno decidiera "sacrificar" al candidato priista para abrir un espacio a la oposición. En segundo lugar, la reforma aseguraba la participación *institucional* de las oposiciones toleradas por el régimen (PAN y PPS) y contribuía a la división y deslegitimación de las oposiciones peligrosas de izquierda.

Lo cierto es que al negociar la reforma todos salieron ganando. Los aspirantes a curules priistas ganaron certidumbre en sus carreras políticas. Por lo que toca al PAN, el aumento considerable en la representación del partido en la Cámara y el éxito en la negociación con Díaz Ordaz, daban a Christlieb argumentos contundentes para seguir una estrategia de diálogo, pese a las críticas de algunos sectores de su partido (y pese a que desde el principio, la actitud del gobierno no era del todo transparente, cuando por ejemplo se le había asignado una importante proporción de escaños de partido a dos institutos políticos que no cumplían los requisitos para ello). A cambio, el gobierno había conseguido incentivar al PAN a que participara y desincentivar los boicots deslegitimadores que dicho partido había organizado en el pasado. En cuanto al PPS, estaba claro que la reforma lo beneficiaba, al igual que a Lombardo. El gobierno literalmente les estaba regalando un espacio de representación. En retribución, se aseguraba la lealtad del PPS, con lo cual coadyuvaba a la fragmentación y deslegitimación de la izquierda más activa y peligrosa. Los grupos de oposición no tolerados por el régimen fueron los únicos perdedores. No cabe duda que los "diputados de partido" fueron producto de un diseño institucional muy eficiente.

---

68 *Historia Documental del Partido de la Revolución* (Méjico: ICAP PRI, tomo 8, 1982.), pp.

#### 2.2.4 La XLVI Legislatura 1964 - 1967: grandes expectativas

Para terminar este capítulo, se presenta a continuación una breve descripción de la XLVI Legislatura, que inauguró el sistema de los "diputados de partido"; y en cuyo seno se diseñó la reforma reelecciónista que es el principal objeto de estudio del presente trabajo. La composición del Congreso de la Unión para la Legislatura 1964-1967 era la siguiente: en el Senado el PRI controlaba los 64 escaños existentes, mientras que en la Cámara de Diputados, de un total de 210 escaños, el PRI controlaba 175 de mayoría y 0 de partido; el PAN 2 de mayoría y 18 de partido; el PPS 1 de mayoría y 9 de partido; y el PARM cero de mayoría y 5 de partido. Es decir, el PRI controlaba el 83.3% de los escaños de diputados; el PAN el 9.5%; el PPS el 4.8%; y el PARM el 2.4%.

Muchas expectativas había generado esta Legislatura entre los partidos de oposición y en la opinión pública. En la actitud del nuevo presidente y en su agenda de reforma electoral y legislativa, los partidos de oposición veían la oportunidad de obtener frutos para sus partidos y para el propio Congreso. Por lo que toca al PAN, tras la reforma de 1963, Christlieb apostó a su fortalecimiento en los nuevos espacios institucionales y vió el momento propicio para la revindicación de las funciones de las que había dimitido el Congreso.

Acción Nacional buscará que el Congreso de México reasuma sus funciones de poder... Ya es hora de que el Congreso deje de ser una oficina de correspondencia por donde el presidente remite al país las leyes que a su juicio deben expedirse. Ya es hora de que el Congreso deje de ser la voz

y la orquesta donde la nota que domina, bajo la batuta del Ejecutivo, es la de sí, señor.<sup>69</sup>

Por su parte, Lombardo Toledano tenía una agenda muy clara para él y para su partido. Al parecer tenía expectativas de que su lealtad fuera premiada de forma consistente y permanente. En julio de 1963, declaraba lo siguiente a la prensa:

Acabamos de presenciar y aplaudir una reforma a la Constitución en materia electoral, que crea los "diputados de partido". Muy bien, pero hay una omisión que consiste en que los diputados deben ser reelegidos cuantas veces sus partidos lo quieran [...] En un país con partidos embrionarios, la única forma de tener parlamentarios es permitir que los diputados sean reelegidos [...] ¿Qué hay tantos cuadros, tantos elementos políticos con el valor y cultura de estadísticas para poder renovar los cuadros cada tres años? ¡No! No los hay por desgracia. Yo, al menos, pienso ser diputado unos treinta años, a partir del próximo, naturalmente si la reforma que sugerimos se realiza.<sup>70</sup>

Las expectativas que la opinión pública tenía de la XLVI Legislatura estaban también justificadas: la Cámara reunía a un Conjunto sin precedentes, de personajes renombrados, pertenecientes a todos los partidos (como se puede ver en la lista que se presenta en el Anexo III). Y, por si fuera poco, los cuatro líderes de las fracciones parlamentarias- Adolfo Martínez Domínguez del PRI, Adolfo Christlieb Ibarrola del PAN, Vicente Lombardo Toledano del PPS y el general Juan Barragán del PARM- tenían buena relación entre ellos y con el Presidente. Todo se conjugaba para dar la impresión de que verdaderamente se iniciaba una nueva etapa de vida parlamentaria en México.

---

<sup>69</sup>Citado en Alonso Lujambio, *El Dilema...*, op. cit., p.13.

<sup>70</sup>*Historia Documental ... , op. cit., pp. 125-126.*

## 2.3 Conclusión

En la primera parte de este capítulo se analizó el proceso institucional y político que llevó a la consolidación del arreglo institucional hiperpresidencialista en México. La ruta de las reformas legales y de los desarrollos políticos, encaminados al debilitamiento de los jefes políticos regionales y a la supresión de los desprendimientos electorales del partido de la Revolución, culminó en la monopolización del poder en manos del líder del partido que controlaba todas las arenas políticas de representación. Uno a uno se analizaron los elementos institucionales y políticos que sostuvieron la enorme concentración de poderes en el presidente de la República y se llegó a la conclusión de que el hiperpresidencialismo en México (vigente desde mediados de los treinta y finales de los ochenta), era un equilibrio frágil. Pero, dándolo un paso más allá, está claro que se trataba de un arreglo institucional eficiente para los miembros del partido hegemónico, porque reducía la incertidumbre sobre el futuro de sus carreras políticas. La transmisión de poder no se decidía en la elección, sino en la selección del candidato presidencial del partido hegemónico. Quien resultara electo candidato presidencial del partido, a su debido tiempo, tendría la última palabra en la selección de su sucesor (pese a que debía respetar ciertas reglas, sobre todo, tenía que elegir a alguien que pudiera ser el eje de la coalición de fuerzas dominantes al interior del partido). Esta facultad no escrita, le daba al presidente en turno el poder necesario para afectar las carreras políticas de todos los miembros del partido y ello le permitía contar con un partido disciplinado. A su vez, los miembros del partido conocían bien las reglas del juego y sabían que la disciplina aseguraría la continuidad de sus carreras políticas.

En un arreglo institucional como el descrito, claramente el gran juego de la política es la sucesión presidencial. Esperaríamos observar al presidente eligiendo estrategias que maximizaran su permanencia a la cabeza del partido por el mayor tiempo posible y a los diversos grupos y personajes tratando de influir en la decisión sucesoria de su líder. Las reglas permitían que los priistas trabajaran veladamente por inclinar “el dedazo” en favor de su precandidato preferido, pero siempre manteniendo la disciplina y sin entrar en conflicto directo con el presidente (es decir, sin hacer algo que pusiera en peligro el poder del jefe del Ejecutivo durante su sexenio), porque en última instancia, de él dependía el futuro próximo de sus carreras políticas. Se entiende, por lo tanto, que durante toda la época de vigencia del hiperpresidencialismo mexicano, la contienda por la sucesión entre los grupos al interior del PRI empezara muy pronto en cada sexenio y que el presidente en turno quedara, en muchas ocasiones, como el público privilegiado ante quien se desarrollaban las luchas. En los próximos capítulos se verá que la reforma reelecciónista que la Cámara de Diputados aprobó en 1964, intentaba cambiar las reglas de la sucesión presidencial. Curiosamente, impulsado por Carlos Madrazo, presidente del CEN del PRI, se dio un intento paralelo (pero diferente), de cambiar las reglas del gran juego. En ambos casos ganó el *status quo* de las reglas, como se analiza y explica en las Conclusiones Generales. Por el momento, baste simplemente recordar la importancia que tuvieron la disciplina del partido y el “dedazo” en la reproducción pacífica del hiperpresidencialismo mexicano.

En la segunda parte del capítulo, se abordó la situación política coyuntural de finales de los cincuenta y principios de los sesenta. Diversos problemas en ambos lados del espectro ideológico llevaron al desgaste de la legitimidad del sistema electoral: por un lado, la falta de limpieza electoral y la nula disposición del gobierno por corregirla llevó al PAN a asumir actitudes anti-sistémicas y a boicotear los procesos institucionales; por el otro, el PPS

estuvo involucrado en un intento a gran escala por unir a las dispersas facciones de la izquierda, que de haber tenido éxito, hubiera generado fuertes problemas de control para el régimen. Pese a la poca importancia que la mayoría de los actores y observadores daban a los problemas electorales, lo cierto es que el PRI, que no pretendía ser un partido totalitario, necesitaba partidos de oposición controlables en ambos lados del espectro y, el papel político, tanto del PAN, como del PPS, se había revalorado en un momento en que la oposición tradicional había sido reprimida por completo y las otras opciones disponibles eran partidos más radicales, activos y violentos (como los sinarquistas y los comunistas), por lo tanto, más peligrosos.

La reforma de los "diputados de partido", fue una hábil estrategia del régimen para dar solución a esos problemas de legitimidad. No se analizaron aquí las consecuencias a largo plazo que tuvo dicha reforma en el arreglo institucional, pero en el corto plazo fue, definitivamente, una institución eficientemente diseñada. Díaz Ordaz llegó a la presidencia. Los aspirantes a diputados priistas ganaron certidumbre en las contiendas electorales. El gobierno se aseguró la participación de la oposición tolerada a través de canales institucionales y logró alienar y dividir a la oposición no tolerada. El PAN ganó un mayor espacio de representación en la Cámara. Christlieb encontró buenos argumentos para implementar su estrategia participacionista pese a la reticencia de ciertos sectores de su partido. Lombardo Toledano y el PPS recibieron un premio a su lealtad. Los únicos perdedores fueron los grupos opositores no tolerados por el régimen.

Como se verá en el siguiente capítulo, el PRI y los tres partidos políticos que entraron al reparto de los escaños de partido, empezaron con ánimos su gestión en la XLVI legislatura. La reforma electoral de 1963 creaba en los partidos las expectativas de fortalecerse en la Cámara y a su vez fortalecer el papel de contrapeso que la Cámara debía jugar en el marco institucional. No

es extraño que en el seno de tal asamblea surgieran diversas iniciativas encaminadas justamente a ese fin.

## CAPÍTULO 3

### Un Intento de Reforma: el Debate en la Cámara de Diputados sobre la Reelección Inmediata de sus Miembros (1964)

Aunque con diversos enfoques, todos los diputados que ocuparon la tribuna coincidieron en ponderar los beneficios que [la reelección continua de los diputados] reportaría al fortalecimiento y superación del Poder Legislativo [...] en pocas ocasiones como ésta, un asunto de interés nacional, ampliamente estudiado, ha merecido la coincidencia y la unidad de criterio de corrientes políticas encontradas.

*Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 15 de octubre de 1965.*

En este capítulo, entramos ya a la discusión de los acontecimientos que rodean al debate sobre la reelección legislativa de 1964-1965. Específicamente, se describe y analiza el debate que tuvo lugar en la Cámara de Diputados, entre los grupos parlamentarios del PRI, PAN, PPS y PARM, respecto de la reforma al artículo 59 constitucional. A lo largo del capítulo, se detallan y discuten los argumentos que los representantes de los partidos dieron, en la tribuna de la Cámara, para justificar la reforma y explicar las consecuencias que, a su modo de ver, traería consigo el nuevo arreglo institucional que estaban promoviendo. La descripción detallada de estos argumentos es importante, porque todo proceso de cambio institucional es también un proceso argumentativo. Por supuesto que en la defensa o el ataque a una reforma institucional, todo actor habla en nombre del interés general, y oculta -en todo o en parte- sus propias

intenciones. Sin embargo, describir los argumentos de los actores involucrados ayuda (aunque ahí no está todo) a entender cómo perciben los reformadores las reglas del juego en las que están inscritos y qué quieren modificar.

Por motivos de claridad, el capítulo se divide en tres partes. En la primera, se describe y analiza la iniciativa presentada en octubre de 1964 por la bancada del PPS, así como la intervención de Lombardo Toledano para explicarla y justificarla. En la segunda, se presenta el dictamen de las comisiones sobre la iniciativa y el debate en el pleno de la Cámara, que ocurrió a finales de diciembre de 1964, y se van señalando las convergencias y divergencias entre los cuatro partidos que participaron en él. En la última parte, se examinan distintas preguntas que surgen de los acontecimientos que se relatan en el capítulo y se analiza, a partir del mencionado debate, la postura de cada uno de los partidos, con el fin de contrastarlas y poner en evidencia los cálculos y estrategias de cada uno de los institutos políticos.

### **3.1 La iniciativa del PPS: Cámara de Diputados, 13 de octubre de 1964**

La diputación del Partido Popular Socialista, encabezada por Vicente Lombardo Toledano, empezó con ánimos su gestión en la XLVI Legislatura, que había comenzado a sesionar el primero de septiembre de 1964. La bancada de dicho partido propuso diversas iniciativas encaminadas, en palabras de Lombardo, a

reformar nuestro régimen jurídico fundamental con el objeto de darle al Poder Legislativo de la Nación la autoridad que durante largos años perdió y que debe recobrar, no sólo en beneficio de los integrantes de las Cámaras del Congreso, para lograr un trabajo eficaz de ello, sino

para que el régimen democrático de nuestro país tenga realmente bases firmes en las que pueda apoyarse.<sup>1</sup>

El 13 de octubre de 1964, el PPS presentó dos importantes propuestas dirigidas muy directamente al fortalecimiento del Congreso. La primera era una reforma al artículo 66 constitucional para establecer dos períodos ordinarios de sesiones legislativas por año (las normas vigentes establecían uno sólo).<sup>2</sup> La segunda, que resultó especialmente controvertida, era una reforma al artículo 54 con el fin de autorizar la reelección *ilimitada* de los diputados, tanto de mayoría como "de partido". El fundamento de ambas iniciativas estaba muy relacionado. En opinión del PPS, la falta de parlamentarios profesionales en México se debía a que los diputados no disponían del tiempo necesario para adquirir experiencia y habilidades. Si bien la reforma de los "diputados de partido" había sido un paso importante para lograr que las minorías estuvieran mejor representadas en la Cámara, sólo rendiría los frutos que se esperaban de ella si se complementaba con medidas que dieran a los partidos la oportunidad de formar legisladores profesionales que los representaran en el Congreso de manera propositiva, informada y efectiva.

En la exposición de motivos, presentada por la bancada del PPS, se desarrolla amplia y explícitamente el argumento central: la necesidad de

<sup>1</sup>Ejemplos de las propuestas de reforma del PPS fueron: la construcción de un moderno palacio legislativo "que cuente con los servicios necesarios y dé al Poder Legislativo la dignidad que merece" (15 de octubre de 1965); la transmisión vía radio y televisión de las sesiones más importantes de la Cámara de Diputados (16 de octubre de 1964); y la designación de una comisión especial que estuviera en contacto con la secretaría de Hacienda para recabar informes sobre los lineamientos del presupuesto de egresos de la Federación y transmitir informes de dicha secretaría a la Cámara (16 de octubre de 1964). Fuente: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, sesión del 13 de octubre de 1964, p. 15. En adelante, esta fuente se denominará como 'DDCD', seguida de la fecha de la sesión y el número de página.

<sup>2</sup>La reforma al artículo 66 constitucional para establecer dos períodos de sesiones por año no entró en vigor sino hasta abril de 1986. (*Diario Oficial de la Federación*, 7 de abril de 1986). La iniciativa para aumentar a dos períodos ordinarios de sesiones por año, que como ya se dijo no prosperó en 1964, es sumamente interesante por motivos adicionales a los expresados en el texto. Uno de los factores del que depende la fortaleza del Poder Legislativo es, precisamente, el tiempo con que cuenta para realizar sus trabajos. A partir de la promulgación de la Constitución de 1857, que establecía períodos de sesiones muy extensos, se inició un debate sobre el efecto que el tiempo de sesiones tenía sobre el sistema político mexicano: se habló de la invasión del Legislativo sobre los otros poderes, de activismo, de desmesura. Con este debate en mente, el Constituyente de 1917 pasó al polo opuesto, restringiendo la actividad legislativa a un período ordinario de sesiones de tres meses por año. Ver Emilio Rabasa, *La Constitución y la Dictadura* (México: Editorial Porrúa, séptima edición, 1990), pp. 170-186 y Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano* (México: Editorial Porrúa, 1990).

complementar la reforma de los "diputados de partido" con mecanismos que incentiven a la profesionalización de los legisladores. Se dice que los diputados necesitan capacitarse, adquirir conocimientos y experiencia para "cumplir mejor su tarea de legisladores y de vigilantes de la administración pública". Se argumenta que la falta de legisladores profesionales es una consecuencia de dos factores: la no reelección inmediata y la existencia de un sólo periodo de sesiones por año. El doble efecto de estas reglas llevaba a que cada diputado ejerciera su cargo

durante doce meses en tres años [que aún] suponiendo que pudiera utilizarlos de un modo íntegro para realizar sus tareas, no le permiten adquirir ni los conocimientos ni la experiencia que el cargo de representante del pueblo y de la nación exigen [y como consecuencia], la Cámara se convierte en una institución cuya principal tarea consiste en aprobar [de forma casi irreflexiva] las proposiciones del presidente de la República.<sup>3</sup>

Como se discutió en el Capítulo 1, la profesionalización es uno de los dos efectos que usualmente se asocian con la reelección legislativa. Resulta interesante la claridad y puntualidad con que la diputación popular-socialista desarrolla este argumento, llegando incluso a comentar con elocuencia los efectos que la no reelección ha tenido en la relación Ejecutivo-Legislativo en México.

La exposición de motivos continúa argumentando que, gracias a la reforma de los "diputados de partido", los representantes populares, "ya no son exclusivamente mandatarios de los ciudadanos, sino que son también representantes de los partidos políticos [...] integrados por clases y sectores sociales que tienen ideas e intereses propios que defender". Sin embargo, si los diputados iban a ser reemplazados cada tres años, se restringía el alcance de dicha reforma, dado que no podrían llegar a ser

---

<sup>3</sup>El PPS argumenta que los diputados trabajan sólo cuatro meses al año y un total de doce meses en cada Legislatura trianual. Este espacio de tiempo, ya de suyo limitado, se reducía más en la práctica dado que el mes de septiembre se utilizaba para actividades de valor protocolario y a partir del mes de noviembre se examinaban las iniciativas enviadas por el Ejecutivo, que "por su número, dimensiones y contenido, apenas pueden examinarse de una manera superficial". DDCD, 13 de octubre de 1964, pp. 6-7.

aquellos "funcionarios altamente calificados para exponer y defender [los] intereses [del pueblo]."<sup>4</sup> Así, el PPS introduce, de forma incompleta, el segundo efecto asociado con la reelección: la representación efectiva de los intereses del electorado. La representación efectiva, como vimos en el Capítulo 1, suele asociarse con la posibilidad que tienen los electores que viven en una circuncripción, de pedir cuentas a sus representantes a través de elecciones. Aquí, el PPS privilegia, mas bien la representación de los partidos, que funcionarían como aglutinadores de demandas sectoriales y de clase.

A continuación, la exposición de motivos provee tres argumentos adicionales para defender la reelección legislativa. En primer lugar, se describe la historia constitucional mexicana, para demostrar que hasta 1933, el principio de la no reelección nunca había afectado a los miembros del Congreso. Por ello, la no reelección legislativa vigente desde 1933, "debe entenderse como una cuestión de tiempo y no de principio",<sup>5</sup> es decir, como una cuestión de política coyuntural. En segundo lugar, se esgrime un argumento de política comparada. La bancada del PPS asevera que en todos las democracias del mundo la reelección de sus representantes es ley y costumbre, debido a que la labor parlamentaria requiere capacidad y experiencia para ser eficaz. De nuevo se enfatiza la profesionalización.

Finalmente, el PPS argumenta que la reelección se convertirá en un mecanismo de "selección natural" de los mejores hombres. No propiciará el enquistamiento de ciertos grupos en el poder, ni la persistencia de diputados irresponsables, debido a que, para ser candidato a diputado, se requiere de la nominación de un partido político e "indudablemente los

<sup>4</sup>DDCD, 13 de octubre de 1964, p. 7.

<sup>5</sup>Ibid.

partidos querrán tener en la Cámara a los elementos más capaces y fieles a los principios y programas que sustentan". Asimismo, para llegar a la Cámara, se necesita obtener el voto popular. "Partidos y ciudadanos aquilatarán la actuación de sus representantes, por lo que, con el paso del tiempo, se hará una selección que irá mejorando los cuadros del Poder Legislativo...".<sup>6</sup> Con este argumento, el PPS alude parcialmente a la representación territorializada, pero sigue enfatizando la representación partidaria.

### *3.1.1 Lombardo explica la iniciativa de reforma*

Al terminar la exposición de motivos de ambas iniciativas, el diputado Lombardo Toledano pide la palabra para fundamentarlas. En su intervención manifiesta las intenciones de la diputación pepesista de promover una serie de reformas encaminadas a fortalecer al Legislativo, "para que adquiera el prestigio, la respetabilidad y el poder que merece".<sup>7</sup> Lombardo asegura que el Congreso de la Unión, y especialmente la Cámara de Diputados, tiene una función política que no se reduce a la obligación de legislar. Debe además vigilar la administración pública y, "debe, en defensa de los intereses del pueblo, hacerse eco de las demandas populares [...] acercarse al pueblo, oír sus opiniones, informarlo, guiarlo". En los argumentos de Lombardo sobre la función legislativa, se observa un dejo paternalista: sólo muy tenuemente se refiere a la obligación de los representantes de responder a sus bases

---

<sup>6</sup>Ibid. Claramente, el PPS tiene en mente un sistema centralizado de selección de candidatos. Como se vió en el Capítulo 2, no deja de ser revelador el hecho de que dicho partido permitió, sin reclamo, que se violaran las listas de los mejores perdedores para integrar la diputación de partido de la XLVI Legislatura.

<sup>7</sup>Ibid., p. 8.

electorales. En cambio, enfatiza la labor de guía que debiera asumir el Congreso de la Unión frente al "pueblo".

Para que la Legislatura pueda llevar a cabo eficientemente sus funciones políticas, dice Lombardo, se requiere de la formación de cuadros parlamentarios, de la formación de legisladores que sean "conocedores profundos de la legislación de su país, de la historia de su patria [que, además, vivan] al día conociendo lo que pasa en otras partes de la tierra".<sup>8</sup> Por la vía de la reelección, continúa Lombardo, operará un doble proceso de selección: "no se van a reelegir las personas por sí mismas, sino a través de sus partidos y del voto de los ciudadanos [...]", lo cual permitirá que en seis o nueve años, México cuente con "un conjunto de verdaderos profesionales del Parlamento", tal como ocurre en otras democracias del mundo. Otra vez, el énfasis recae en la necesidad de profesionalización, más que en la necesidad de que los legisladores sean responsables ante su electorado.<sup>9</sup>

Con respecto a la no reelección inmediata, vigente desde 1933, Lombardo aclara que "no está justificada sino por una cuestión de control del Ejecutivo sobre el Legislativo". Sin embargo, asegura que a ese respecto, "las cosas han cambiado venturosamente".<sup>10</sup> Para concluir, Lombardo afirma que, con la reforma de 1963, se ha institucionalizado el diálogo entre los partidos: "el debate que hace tiempo se libraba en las calles, se libr[a] ahora en la tribuna...Hemos pasado del debate en la calle, al debate dentro de las instituciones". Por ello, importa más que nunca, que el Poder Legislativo se prepare para "ser la forma de expresión del pensamiento de la nación". "Lo que importa es la continuidad de la obra

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*, p.10.

parlamentaria, que no se concibe ya en México sino como la continuidad de la obra de cada partido".<sup>11</sup>

A continuación, la iniciativa pasó a las comisiones de Gobernación y de Puntos Constitucionales para ser analizada.<sup>12</sup> Irónicamente, un proyecto de reforma que unos meses después generaría un encarnizado debate tuvo, en ese momento, poco impacto en los medios de comunicación.<sup>13</sup>

### **3.2. El dictamen de las Comisiones sobre la Iniciativa del PPS (27 de diciembre de 1964) y el Debate en el Pleno de la Cámara de Diputados (30 de diciembre de 1964)**

En la sesión del 27 de diciembre de 1964, cuatro días antes de que terminara el periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, se presentó en la Cámara de Diputados el dictamen sobre la iniciativa del PPS. Llama la atención, que las comisiones dejaron pasar dos meses y medio desde que recibieron la iniciativa, hasta que se presentara el dictamen. En la última sección de este capítulo se discuten las posibles razones que impulsaron esta decisión, por ahora baste dejar en claro su principal consecuencia: si la iniciativa era aprobada por la Cámara, necesariamente pasarían ocho meses antes de que el Senado pudiera discutirla, en el siguiente periodo ordinario de sesiones, en septiembre de

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> En 1964 Gobernación y Puntos Constitucionales eran dos comisiones separadas, a diferencia de lo que sucede hoy en día, que son una sola.

<sup>13</sup> El 15 de octubre aparece una nota en la sección "Frentes Políticos" de *Excélsior*, comentando la iniciativa e indicando que los diputados priistas opinan que tres años de gestión son insuficientes. Ese mismo día, El periodista Julio Manuel Ramírez felicitó a Lombardo Toledano en su sección "Desayuno" de *Excélsior*, diciendo que la idea le parece "justa y conveniente", y en la revista *Política* aparece otro editorial felicitando al PPS. Un mes después, el 11 de noviembre, aparece un editorial crítico en *Siempre!* Después, no se hacen más referencias en torno de la propuesta.

1965. A menos que se convocara a un periodo extraordinario para discutir el asunto, cosa que no se hizo.<sup>14</sup>

### 3.2.1 *El dictamen sobre la iniciativa del PPS*

En el dictamen, las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, integradas en su mayoría por priistas,<sup>15</sup> coinciden con la iniciativa del PPS en la necesidad de establecer en México "una más genuina vida parlamentaria".<sup>16</sup> Sin embargo, presentan una segunda propuesta de reforma constitucional que difiere en dos aspectos de la original. En primer lugar, para corregir un defecto de técnica jurídica contenido en la iniciativa del PPS, las comisiones proponen mantener inalterado el artículo 54 y, en cambio, reformar el artículo 59.<sup>17</sup> En segundo lugar, las comisiones plantearon una reforma gradual, que permitiera a los

<sup>14</sup> Finalmente esta disposición de tiempos tuvo consecuencias importantes en el destino de la iniciativa de reforma: durante los ocho meses que las Cámaras permanecieron en receso, un candente debate entre diversos actores políticos terminó por matar toda posibilidad de que la reelección legislativa fuera aprobada por el Senado. La decisión de los tiempos, como se discute en la parte final de este capítulo, corrió a cuenta del presidente. Cabe preguntarnos si ¿fue acaso un error estratégico? o ¿es que Díaz Ordaz no estaba seguro de querer impulsar la aprobación de la medida? Esto se analiza más adelante.

<sup>15</sup> En la XLVI Legislatura, la Primera Comisión de Puntos Constitucionales estaba integrada por: Alfonso Martínez Domínguez, Enrique González Vargas, Miguel Cován Pérez, Constancio Hernández Allende y Abraham Aguilar Paniagua. La Segunda Comisión de Gobernación estaba integrada por: Manuel Gurria Ordóñez, Adolfo Christlieb Ibarrola, Salvador Rodríguez Leija y Enrique Bautista Adame. De todos ellos, el único representante de un partido de oposición era Adolfo Christlieb.

<sup>16</sup> DDCD, 27 de diciembre de 1964, p. 21.

<sup>17</sup> La iniciativa del PPS proponía adicionar una fracción VI al art. 54, que dijera "los diputados podrán ser reelectos". Esto traía consigo dos problemas. Por un lado, el artículo 54 regulaba a los "diputados de partido", mientras que la iniciativa buscaba que se pudieran reelegir todos los diputados y no sólo aquéllos. Por el otro, tal disposición entraba en contradicción con lo dispuesto por el art. 59, que prohibía (y hasta la fecha prohíbe) expresamente la reelección de los diputados y senadores para el periodo inmediato. Para subsanar tales problemas, las comisiones proponen que se reforme el artículo 59 en lugar del 54. La corrección que hacen las comisiones a la iniciativa del PPS es correcta y no hace más que mostrar la escasez de recursos técnicos, humanos y, seguramente, también materiales que afectaban al PPS. Parece que dicho partido no contaba con un buen abogado constitucionalista.

diputados ser electos en dos períodos sucesivos pero no para un tercero inmediato, transcurrido el cual podrían -en caso de ser nominados, primero y, posteriormente elegidos- regresar a ejercer su cargo por otros dos períodos sucesivos. Para justificar la restricción a dos períodos consecutivos de los diputados, cuando "los razonamientos esgrimidos pueden llevar a la conclusión de que lo recomendable es implantar la reelección indefinida", las comisiones dictaminadoras argumentan que el límite a dos períodos da la oportunidad de combinar en cada Legislatura "la experiencia, conocimientos y capacidad" de los legisladores reelectos, sin cerrar el acceso a "nuevos cuadros parlamentarios que enriquezcan la acción legislativa con su energía y aportaciones".<sup>18</sup>

Este es un argumento sumamente interesante. Tal parece que el PRI asume que la mayoría de los diputados de la XLVI Legislatura se van a reelegir y que, en ese contexto, es deseable que se ponga un límite a los períodos de reelección con el fin de mantener la capilaridad del sistema político mexicano. De hecho, debido a que el sistema electoral no era competitivo, era muy probable que efectivamente la mayoría de los diputados se reeligieran. El impacto que hubiera tenido la falta de competitividad electoral en la puesta en práctica de la reforma reeleccionista se discute en la parte final de este capítulo.<sup>19</sup> En todo caso, si lo que les preocupaba era la reelección en bloque, se pudo haber introducido en la reforma un transitorio para que sólo la mitad de los

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Por ahora baste decir que la ausencia de limpieza electoral y la baja competitividad en los distritos, permite suponer que era altamente probable que todos los priistas que aspiraran a la reelección la consiguieran. En el caso de los diputados de oposición podía pasar algo similar, porque básicamente tenían sus aparatos electorales concentrados en áreas urbanas y era de esperarse que los "mejores perdedores" salieran de los mismos distritos urbanos (en los que el partido de que se tratara era relativamente fuerte). Lo cierto es que todos los partidos seguramente enfrentarían conflictos en los procesos de selección de candidatos. Da la impresión que las comisiones intentan que la reelección sea más viable, por lo menos (entre las distintas facciones de la élite revolucionaria) poniéndole un límite de dos períodos.

diputados pudiera reelegirse la primera vez, de modo que siempre hubiera una mezcla de "experimentados" y amateurs", pero esto no se propuso. Las razones que explican el límite a dos períodos, como se verá a continuación, van saliendo a lo largo de los debates y se analizan con mayor profundidad en la última parte de éste capítulo. Cabe mencionar que, en el dictamen, las comisiones aseguraron que se trataba de *una medida temporal*, que "permitirá que la experiencia señale la oportunidad y conveniencia de ampliar la reelección limitada que hoy se propone."<sup>20</sup>

Antes de argumentar en defensa del dictamen, las comisiones emiten una importante declaración. Afirman, categóricamente, que la no reelección absoluta para el Poder Ejecutivo, tanto federal como estatal, "esencia y razón de la Revolución mexicana y del régimen constitucional emanado de ella, [...] es y debe seguir siendo intocable". Por ello, subrayan que la reforma propuesta para permitir la reelección de los diputados, "de ningún modo representa la iniciación de una corriente de opinión contraria al principio de no reelección de los titulares del Ejecutivo".<sup>21</sup> La insistencia sobre este tema, a lo largo de todo el dictamen, no hace sino revelar lo concientes que estaban los diputados priistas del punto más vulnerable de la propuesta de reforma: la facilidad con que podía ser atacada y hundida si se relacionaba con la reelección del Poder Ejecutivo.

A continuación, las comisiones desarrollan nueve diferentes argumentos para sostener la pertinencia de la reforma propuesta. Cuatro coinciden completamente con los expuestos en la iniciativa del PPS, otros

<sup>20</sup> DDCD, 27 de diciembre de 1964, p. 21. Es interesante recordar que las pocas referencias que hay sobre la prohibición de la reelección inmediata de legisladores federales, en los debates de la Convención de Aguascalientes de 1932, hablan de la reforma como una medida temporal, sujeta a ser modificada en caso de que la experiencia señale su improcedencia. Ver discusión en el Capítulo 1. Sobre éste tema ver también Valadés Diego, prólogo al libro de A. Lujambio, *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México* (Méjico: UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 1995).

<sup>21</sup> *Ibid.*

tres aportan nuevos elementos en el mismo sentido y sólo dos argumentos revelan una diferencia de fondo entre la postura del PPS y del PRI, postura que podemos asumir, era, también, del presidente Díaz Ordaz,<sup>22</sup> recién inaugurado en su cargo.

En primer lugar, las comisiones coinciden con el PPS en que, históricamente, el principio de no reelección absoluta se refiere en forma exclusiva al presidente de la República y que, en cambio, la reelección de los miembros del Congreso de la Unión ha sido una constante en las diversas constituciones que ha tenido México (desde la de 1824 hasta la de 1917). Asimismo, y dado que "un Congreso Constituyente es histórica y jurídicamente la expresión más directa y genuina de la voluntad popular, puede decirse que nunca esa voluntad popular se ha pronunciado en el sentido de limitar la reelección de sus representantes ante el Congreso". En tal contexto, opinan las comisiones, el hecho de que la Constitución de 1917 permita la reelección inmediata es especialmente importante porque el lema de "sufragio efectivo, no reelección" que se enarbó como bandera durante la Revolución y posteriormente se plasmó en la Carta Constitucional, en ningún momento se refirió a los legisladores. Con respecto a la reforma de 1933, afirman que "[...] no fue consecuencia de condiciones históricas objetivas ni de circunstancias de la realidad nacional, sino una determinación tomada por ciertos círculos políticos que tendían a crear una mayor centralización del poder público"; sin embargo, aseguran, "éos intereses ya han desaparecido".<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Esta afirmación debe matizarse. Díaz Ordaz recién empieza su periodo presidencial y es posible suponer que en ese momento es el líder natural de la coalición ganadora al interior del PRI. Si bien es imposible afirmar que la opinión expresada por las comisiones sea la opinión del presidente, sí es posible asumir que los diputados priistas en la Cámara creen que expresan los deseos de su líder. Ver discusión sobre el poder que tiene el presidente en turno sobre el Congreso, en tanto se mantiene como el eje de la coalición ganadora al interior del PRI en los Capítulos 1 y 2.

<sup>23</sup> DDCD, 27 de diciembre de 1964, p. 21.

En segundo lugar, las comisiones coinciden con el PPS en que la formación de cuadros parlamentarios es necesaria para el buen desempeño de las labores legislativas y reconocen en la reelección el medio idóneo para lograr ese objetivo, ya que

si cada tres años hubiera necesidad de reemplazar a los diputados de los partidos, [estos] no estarían en aptitud, por lo precario del tiempo de su ejercicio, de adquirir los conocimientos y la experiencia indispensables para el mejor cumplimiento de su tarea de legisladores y de vigilantes de la administración pública.<sup>24</sup>

En tercer lugar, al igual que Lombardo, creen que la reelección estimulará a los legisladores a trabajar más y a perfeccionarse: la necesidad de ser nominados por un partido y la exigencia de conseguir el voto popular, determinarán que "solamente quienes hubieran demostrado eficacia en sus funciones y un auténtico espíritu de servicio a las mejores causas populares, podrían aspirar al cargo; creándose así un estímulo que propiciaría el desarrollo de los hombres más útiles a la nación".<sup>25</sup> En cuarto lugar, las comisiones coinciden con el PPS en que en todo el mundo "los diversos sistemas políticos, sean parlamentarios o presidencialistas, tienen como base la reelección de sus representantes".<sup>26</sup> Este es un argumento de mucha fuerza, que no sólo comparten las comisiones con la iniciativa sino que, en el debate, es repetido por casi todos los oradores. Cabe mencionar que en 1964, en Latinoamérica, tan sólo tres países prohibían la reelección consecutiva de los diputados: México, Costa Rica y Honduras.<sup>27</sup>

<sup>24</sup>Ibid.

<sup>25</sup>Ibid.

<sup>26</sup>DDCD, 27 de diciembre de 1964, p. 22.

<sup>27</sup>El debate que se suscitó en los primeros meses de 1965 respecto de la reelección, motivó a un profesor de la facultad de derecho de la UNAM a realizar un estudio muy interesante de derecho comparado sobre el tema. Ver Pedro Pablo Camargo, *Reelección Presidencial...*, op. cit.

De los tres argumentos adicionales que aportan las comisiones en el mismo sentido que el PPS, el primero refuerza la conclusión de que la reforma es propicia, porque llevará a una mejor coordinación entre ambas Cámaras:

[El] sistema propuesto asegura la permanencia en la Cámara de Diputados, en todas y cada una de las Legislaturas, de un grupo de representantes populares, conocedores de la mecánica parlamentaria, [lo cual] garantiza el mantenimiento de la coordinación indispensable entre ambas Cámaras.<sup>28</sup>

El segundo argumento adicional habla de la necesidad de eliminar la brecha de experiencia y profesionalización que hay entre la rama ejecutiva y la legislativa: pese a la no-reelección presidencial, los funcionarios de la administración pública "que han demostrado eficacia y responsabilidad", pueden seguir trabajando en ella, al término de un periodo de gobierno, aportando su "experiencia y capacidad". Esto lleva a que la administración pública acumule experiencia y se especialice para garantizar la agilidad y continuidad de su labor. Por lo cual consideran que "las mismas... razones deben operar respecto de quienes han demostrado eficiencia dentro de la función legislativa."<sup>29</sup> Ciertamente, se puede afirmar que la permanencia de personas en la administración pública favorece la continuidad.

Con la tercera adición, el dictamen intenta minimizar la magnitud del cambio propuesto, resaltando que el texto constitucional vigente no prohíbe la reelección de los miembros del Legislativo, sino que únicamente la limita a periodos no sucesivos en una misma Cámara y la permite para

<sup>28</sup>DDCD, 27 de diciembre de 1964, p. 22. Con este argumento parece que las comisiones asumen que tan sólo un porcentaje de los miembros de cada legislatura se van a reelegir. Esto entra en contradicción con el argumento de ponerle un umbral a las reelecciones con el fin de combinar experiencia y sangre nueva. Si esperan que no todos los miembros de cada Legislatura se reelijan, entonces ¿para qué limitar la reelección a dos períodos?

<sup>29</sup>*Ibid.*

periodos inmediatos de una Cámara a otra, "operando así un tipo de reelección que no reporta ninguna ventaja digna de tomarse en cuenta y sí en cambio adolece de graves inconvenientes para el aprovechamiento de las experiencias y capacidades adquiridas por quienes son reelectos".<sup>30</sup> Este argumento es muy interesante y, además, completamente cierto. Alonso Lujambio ha argumentado que "los efectos de la no-reelección inmediata, se parecen mucho a los de la no-reelección absoluta aunque generalmente se piense lo contrario".<sup>31</sup> En fechas recientes, Emma Campos ha demostrado esto de manera contundente, en una investigación empírica muy completa. Uno de sus hallazgos es que, entre 1934 y 1964, sólo el 7.8% de los diputados regresó a la Cámara en una Legislatura posterior. Con respecto al paso de una Cámara a la otra, Campos encuentra que entre 1934 y 1994, de los 5,314 diputados y senadores que hubo en total, tan sólo 339 (el 6%), pasaron de una Cámara a la otra al terminar su período.<sup>32</sup> Por lo tanto, en contra de lo que afirman las comisiones, la reforma hubiera tenido repercusiones muy profundas en el sistema político.

Hasta este momento, podría pensarse que el PPS y las comisiones parten de una misma idea sobre los objetivos últimos de la reforma propuesta. Sin embargo, es evidente que tienen metas diferentes y, en el fondo, concepciones distintas sobre el impacto que la reforma tendría en el sistema político mexicano. Los dos argumentos adicionales que se discuten a continuación revelan diferencias conceptuales importantes.

Las comisiones declaran que es necesario complementar la reforma de los "diputados de partido", "poniendo en vigor sistemas que

<sup>30</sup>Ibid.

<sup>31</sup>Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso...*, op. cit., p. 176.

<sup>32</sup>Emma Campos, *Un Congreso Sin congresistas...*, op .cit., p.97.

*abran para el pueblo la posibilidad de reelegir a aquellos de sus representantes que hayan cumplido con eficacia y más depurado espíritu de servicio la representación que les fue otorgada".<sup>33</sup>* Aparentemente este argumento es el mismo que sostuvo el PPS y enfatizó el diputado Lombardo. Sin embargo, es diferente. Las Comisiones buscan que se establezca un vínculo más directo entre los legisladores individuales y sus electores, mientras que los pepesistas quieren que ese vínculo esté mediatisado por los partidos. Es decir, mientras que el PPS pugna por el fortalecimiento de los partidos como representantes de clases y/o sectores sociales a los cuales cada partido conoce y sabe *como defender y representar mejor*, las comisiones se declaran a favor de que las elecciones sirvan como mecanismos que permitan que los legisladores individuales *rindan cuentas* a sus representados: "El juicio del pueblo acerca de quiénes han cumplido con su deber puede manifestarse con plena claridad por medio de la reelección de sus representantes"<sup>34</sup>. La diferencia no es tan superficial como pudiera parecer.

Finalmente, las comisiones explican que el fundamento último de la reforma propuesta es "perfecciona[r] un sistema constitucional que tiende a lograr el equilibrio de los tres Poderes de la Unión", pero sin poner en duda que México es un país presidencialista y que por razones de seguridad nacional el Poder Ejecutivo es y debe seguir siendo preponderante.<sup>35</sup> Por último el dictamen propone que se reforme el artículo 59 constitucional para que a la letra diga:

<sup>33</sup>DDCD, 27 de diciembre de 1964, p. 21. El subrayado es mío.

<sup>34</sup>Ibid. La diferencia entre los dos conceptos de representación descritos está eloquentemente tratada en el Libro de Hanah Pitkin, *The Concept of...*, op. cit.

<sup>35</sup> No quieren que el Congreso se fortalezca tanto, que ponga en duda la autoridad suprema del presidente. Es una actitud que no sorprender, tomando en cuenta que se trata de miembros disciplinados de un partido hegemónico. DDCD, 27 de diciembre de 1964, p. 22.

Los senadores no podrán ser reelectos para un periodo inmediato. Los diputados no podrán ser electos para un tercer periodo consecutivo. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos con el carácter de propietarios siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos con el carácter de suplentes [...]<sup>36</sup>

Con esto, se fija la segunda lectura<sup>37</sup> del dictamen y el debate sobre el mismo para el 30 de diciembre de 1964 (un día antes de terminar el periodo de sesiones). Claramente, como ya se anunció, los tiempos impedían ya que la iniciativa, de ser aprobada, pudiera ser turnada al Senado y revisada por éste antes de que terminara el periodo de sesiones en curso. A diferencia del silencio que privó dos meses antes, cuando el PPS presentó su iniciativa de reelección inmediata de diputados, al día siguiente de la presentación del dictamen sobre la reforma al artículo 59, literalmente estalla en la prensa el debate respecto al tema. Las críticas por parte de personajes importantes, entre los que se encuentran líderes de organizaciones y sindicatos, diputados constituyentes de 1917, senadores y dirigentes de dependencias de la administración pública, no se hacen esperar. La mayoría de las opiniones que se expresan en esos días (entre el 28 y el 30 de diciembre) revelan un desconocimiento -real o fingido- del contenido del dictamen presentado por las comisiones de la Cámara de Diputados. Un análisis detallado del debate extraparlamentario que empezó en esos días y continuó durante varios meses, se presenta en el siguiente capítulo.

El 30 de diciembre, tras la segunda lectura del dictamen en la Cámara, ocho oradores se inscribieron para el debate, uno por el PPS, dos

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> En la mecánica parlamentaria de México, se recibe una iniciativa por parte del presidente o de algún(os) legislador(es), dicha iniciativa es revisada por la(s) comisiones correspondientes, que tras analizarla, rinde(n) un dictamen. Dicho dictamen se lee dos veces, en días subsecuentes y tras la segunda lectura, se abre la tribuna para que se inscriban oradores en favor y en contra del dictamen, tras lo cual se procede a la votación sobre el mismo.

por el PAN, dos por el PARM y tres por el PRI.<sup>38</sup> Salvo por los dos panistas, todos se inscribieron para hablar en favor del dictamen.

### *3.2.2 El PPS, la oposición leal: una postura crítica pero solidaria*

El primero en hacer uso de la palabra fue Vicente Lombardo Toledano presidente del PPS y líder de la bancada de su partido en la Cámara de Diputados. En su intervención, partiendo de la base de que los diputados de los distintos partidos están de acuerdo en lo fundamental, comenta el dictamen y desarrolla una serie de argumentos sobre la reelección de diputados, con el fin de dejar claro, ante la opinión pública y para la historia, "que la medida no es ninguna maniobra de nadie, ni tampoco el deseo de que determinados partidos o corrientes de opinión tengan privilegios o derechos injustificados".<sup>39</sup>

Declara que el PPS, siendo partidario de la reelección indefinida, votará a favor del dictamen, que la limita a dos períodos inmediatos, por considerar que representa "un avance de la vida democrática en México"- de la misma forma que el PPS votó por la reforma a los "diputados de partido", cuando en realidad siempre estuvo a favor de que se estableciera un sistema de representación proporcional pura. No obstante la intención de su voto, manifiesta su desacuerdo con varios puntos del dictamen, empezando por el hecho de que le parece equivalente situar la reforma en el artículo 59, como proponen las comisiones, que en el 54, como establecía la iniciativa del PPS. Sin embargo, su principal crítica se

<sup>38</sup> Por motivos de claridad y orden en la presentación de este trabajo, en el debate que se describe a continuación las intervenciones se presentan cronológicamente pero sintetizadas y reorganizadas, procurando en todo momento mantener el sentido y el contexto de las declaraciones.

<sup>39</sup> DDCD, 30 de diciembre de 1964, p. 17.

centra, obviamente, en el límite a dos períodos, el cual considera incongruente:

El dictamen de las comisiones en realidad no objeta la reelección indefinida, no presenta argumentos contra ella, lo único que afirma es que por el momento basta con una reelección inmediata [...]. Esta conclusión no es, desde el punto de vista jurídico, una conclusión sólida, ni tampoco firme desde el ángulo político.<sup>40</sup>

Asimismo, discrepa de la explicación contenida en el dictamen sobre la reforma anti-reelecciónista de 1933. Opina que más que por intereses centralizadores, fue motivada por el interés de Plutarco Elías Calles de "hacer partícipe al mayor número posible de personas de la canonjía de diputados, porque eso era en aquel tiempo la representación del pueblo".

El resto de las críticas de Lombardo, se dirigen a aspectos secundarios del dictamen. A continuación, Lombardo comenta las especulaciones que ha reportado la prensa sobre las supuestas "motivaciones inconfesadas", que llevaron a los diputados a proponer la reelección:

La incomprensión, por la falta de reflexión de algunos, ha provocado una confusión hasta en personas de las que podría pensarse que meditan [...]. Se dice que queremos abrir la puerta para la reelección del presidente de la República [...] que todos los diputados actuales queremos reelegirnos en bloque [...]. Se comenta, asimismo, que eso es destruir la libertad política, que nuestra iniciativa es un valladar para impedir que las nuevas generaciones tengan acceso al Congreso y que en un régimen presidencial [...] no se concibe que los representantes populares puedan continuar de una manera indefinida. Todos estos argumentos son falsos.<sup>41</sup>

<sup>40</sup>Ibid., p. 19. Sin embargo, esa crítica no es suficientemente importante como para llevarlo a votar en contra del dictamen.

<sup>41</sup>Ibid., p.17. Debido a la falta de competitividad en los distritos y limpieza en los comicios, tienen algo de fundamento quienes aducen que los miembros de la XLVI se van a reelegir en bloque. Este tema ya se había señalado, pero se discute con mayor amplitud en la parte final de este capítulo.

Al respecto de las críticas publicadas en la prensa, Lombardo considera necesario aclarar tres cuestiones fundamentales. En primer lugar, que la reelección presidencial no tiene por qué entrar al debate:

[No] creo que nadie haya pensado en abrirle las puertas a la reelección del presidente de la República [...]. Hoy, después del desarrollo democrático de las últimas décadas [la reelección presidencial] carece de sentido [la no reelección presidencial] es un principio que nadie se atreve a tocar. En consecuencia, queda al margen del debate.<sup>42</sup>

Curiosamente, Lombardo no rechaza la reelección presidencial con la fuerza e insistencia de las comisiones y los demás oradores. Más que condensar la reelección del ejecutivo, la califica de innecesaria, en ese momento. Su postura más moderada al respecto tiene seguramente que ver con el hecho de que fue diputado en la Legislatura que aprobó, en 1926, la reelección presidencial para favorecer a Obregón y, no sólo eso, participó en el debate parlamentario al respecto como orador a favor.

En segundo lugar afirma, como lo había hecho dos meses antes cuando presentó la iniciativa, que es imposible que los diputados de la XLVI Legislatura se reelijan en bloque, porque los representantes ante el Congreso necesitan primero del apoyo de sus partidos y después del voto de los ciudadanos para reelegirse.<sup>43</sup> Dicho lo cual, recalca que la reelección es un complemento necesario a la reforma de los "diputados de partido", porque con ella, los partidos se han ganado el derecho a juzgar

<sup>42</sup> *Ibid.*, p.19

<sup>43</sup> A reserva de que este tema se discuta detalladamente en la última sección del presente capítulo, cabe señalar que la falta de competitividad en los distritos, sumada a la ausencia de limpieza en los comicios, difícilmente iba a funcionar como el segundo filtro que señala Lombardo: la evaluación electoral de los representantes de parte de los ciudadanos. El propio Lombardo tiene muy claro esto y, por ello, básicamente descarta la importancia de la rendición de cuentas y en cambio enfatiza la necesidad de que los legisladores se profesionalicen, para que los partidos se fortalezcan y puedan defender, guiar y educar a sus representados. Una postura bastante paternalista.

quién puede representarlos mejor y así velar por los intereses de los ciudadanos que representan:

[Con la reforma de los "diputados de partido"] ya no sólo los ciudadanos son los titulares del derecho electoral, sino también los partidos políticos como personas morales. [A partir de tal reforma] la Cámara estará integrada por diputados, naturalmente electos por el pueblo, pero voceros de los distintos organismos políticos. [La reelección inmediata de los diputados] es una consecuencia natural de tal reforma [ya que] si no se reforma la Constitución para que cada partido político decida quiénes de sus representantes pueden continuar en la Cámara de Diputados, la reforma [de los "diputados de partido"] quedaría en cierta medida incompleta [...]. Son los partidos políticos los que han conquistado el derecho de mantener a sus representantes, *ellos son los únicos que pueden juzgar la eficacia de sus delegados en la defensa del pueblo.*<sup>44</sup>

Con semejante alegato, queda claro que a Lombardo no le interesa que las elecciones sirvan como mecanismos que obliguen a los diputados a rendir, individualmente, cuentas de su gestión a los electores de sus distritos. Enfatiza el hecho de que los partidos son los sujetos activos de la política y, por lo tanto, los depositarios de la facultad de elegir a sus representantes ante el Congreso y de mantenerlos en dichos puestos. No puede más que pensarse que Lombardo, si se hubiera logrado la iniciativa de reelección, cumpliría su amenaza de reelegirse *ad infinitum*.<sup>45</sup> Debe recordarse que el PPS quería que se estableciera en México un sistema electoral de representación proporcional pura que, de haberse aprobado, le hubiera permitido a Lombardo encabezar siempre la lista cerrada de su partido.

En tercer lugar, Lombardo afirma que la propuesta no implica ningún cambio sustancial al régimen mexicano:

no se encontrará ninguna prohibición [histórica] respecto de la reelección de los representantes populares. [Lo que es más] la

<sup>44</sup>DDCD, 30 de diciembre de 1964, p. 17. El subrayado es mío.

<sup>45</sup>Amenaza que hizo no sólo en su intervención en la Cámara, sino desde un año antes, como se vio en el Capítulo 2, en una conferencia de prensa que dió con motivo de la sucesión presidencial el 19 de julio de 1963.

Constitución vigente no prohíbe la reelección de los diputados. Por eso es extraño que los argumentos que se han publicado en los últimos días giren alrededor de la idea de que se va a establecer un nuevo sistema político. Eso es falso. No se va a cambiar al régimen político en su esencia.<sup>46</sup>

Con esto, al igual que hicieron las comisiones en el dictamen, Lombardo intenta dar la impresión de que el cambio propuesto no es tan radical y que sus efectos serán benéficos, pero no muy importantes. Se entiende la razón de la insistencia en ello, pero no es tan evidente que el régimen se hubiera mantenido sin cambios. Esto se analiza más adelante.

Con respecto a los personajes que manifestaron sus opiniones en la prensa, Lombardo centra su ataque más frontal en los ex constituyentes del 17, que se han declarado a favor de que la Constitución no se modifique. Los acusa de "fetichistas".<sup>47</sup> Todos sus argumentos lo llevan a afirmar categóricamente que "ya aparecerá el verdadero fondo, el móvil real de la oposición a la reelección de los diputados". Sin aclarar más, se dirige a sus compañeros diputados:

No estamos manejando intereses privados [...], estamos manejando intereses colectivos. [Lo] que queremos mejorar es el régimen democrático de nuestro país [...]. Hemos convenido todos en afirmar que si desde el punto de vista económico nuestro país ha alcanzado un estimable desarrollo; que si en el terreno social también ha logrado niveles desconocidos en el pasado, en cambio respecto de la vida política se halla en atraso.<sup>48</sup>

Habilmente, Lombardo usa las mismas tácticas que los detractores de la propuesta, dignificando el papel que están jugando los diputados al aceptar la reelección, e insinuando motivaciones oscuras por parte de quienes han manifestado opiniones en contra.<sup>49</sup> Y continúa:

<sup>46</sup>DDCD, 30 de septiembre de 1964, p. 18.

<sup>47</sup>Ibid., p. 19.

<sup>48</sup>Ibid., p. 20

<sup>49</sup>Sin embargo, quizás la única forma se acallar las sospechas que recaían sobre los diputados de la XLVI Legislatura, hubiera sido por la vía de proponer un artículo transitorio que alejara en el tiempo la puesta en vigor de la medida, de forma que no beneficiara inmediatamente a quienes la estaban aprobando. Como se verá, ni Lombardo ni nadie más en el transcurso del debate propone dicha medida, que pudo haber disminuido la presión sobre la XLVI Legislatura.

El día en que tengamos un sistema electoral que no se preste a malas interpretaciones, a errores o a vicios. El día en que nuestro pueblo sepa votar, porque la mayoría del pueblo mexicano no sabe votar todavía. cuando, en suma, se eleven nuestros métodos e instituciones políticas y la conciencia cívica de las mayorías, el Poder Legislativo tendrá más poder que nunca en el sentido de fijar la orientación, la dirección de la nación mexicana [...] haciendo que alcance metas de mayor trascendencia.<sup>50</sup>

El panorama político y social que describe es, en efecto, poco alentador para pensar en la posibilidad de que se den avances democráticos muy profundos. No es raro que pugne por un gobierno para los partidos, si tiene esa visión de los ciudadanos. No obstante la postura de Lombardo raya nuevamente en el paternalismo, como lo demuestra su forma de rematar su argumentación:

Por eso no debemos detenernos por las murmuraciones o falsos argumentos [...]. Los que pueden tener la autoridad para decidir esta cuestión tan importante en el actual momento histórico son los partidos políticos [...]. Porque [sus] miembros no son sólo el estado mayor del pueblo, son el factor conciente de la vida política nacional.<sup>51</sup>

Por último aclara que, aún cuando el PPS votará a favor del dictamen, seguirá luchando por quitar el tope a la reelección porque "o es indefinida o no es verdadera" y propone utilizar el receso en la actividad legislativa para convencer con argumentos sólidos a la opinión pública.

### *3.2.3 Primera postura del PRI: los argumentos de Enrique Ramírez y Ramírez*

El siguiente en tomar la palabra fue el diputado Enrique Ramírez y Ramírez, del PRI. Político de izquierda que desempeñó, a lo largo de su vida, puestos importantes en la jerarquía de los tres partidos en los que

<sup>50</sup>DDCD, 30 de septiembre de 1964, p. 20.

<sup>51</sup>*Ibid.*

militó, y cuyo ingreso al PRI no fue sino hasta 1964, por invitación del presidente de la República, Adolfo López Mateos.<sup>52</sup> Ramírez y Ramírez había estado muy involucrado en la política desde sus años de estudiante, gracias a lo cual desarrolló un vínculo muy estrecho con Lombardo Toledano,<sup>53</sup> que lo llevó a fungir como su secretario particular entre 1938 y 1952. Sin embargo ésta relación terminó en un distanciamiento,<sup>54</sup> que seguramente influyó en su ingreso al PRI. Estos antecedentes explican la forma en que Ramírez y Ramírez defiende el dictamen.

Al igual que Lombardo, Ramírez y Ramírez parte de la base de que la mayoría de los diputados están de acuerdo con la propuesta, por lo cual no hace falta intentar convencerlos de nada. Sin embargo, dado que la cuestión "se ha convertido en un tema de apasionada discusión y aún de escándalo", y dado que la opinión pública merece respeto, sí considera fundamental

no sólo una sesión, sino muchas gestiones explicatorias [y] reflexivas [...], para fijar claramente ante la opinión pública nacional, el sentido [...] del propósito de transformar la modalidad establecida para la elección de los diputados.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Fue miembro del Partido Comunista entre 1932 y 1943, año en que fue expulsado. Posteriormente, fue miembro del PPS de 1948 a 1958; miembro del CEN del PPS de 1948 a 1952 , secretario del CEN en 1951 y 1952 y tesorero en 1948. Ingresó al PRI en 1964, y fue secretario ideológico del CEN del PRI en 1978. Fue además fundador y director general del periódico *El Día* entre 1962 y 1980. Ver Roderic Ai Camp, *Biografías de Políticos Mexicanos, 1935-1985* (México: Fondo de Cultura Económica, 1976).

<sup>53</sup> Ver Rogelio Hernández Rodríguez, *La Formación del Político Mexicano. El Caso de Carlos A. Madrazo* (México: El Colegio de México, 1991), pp. 23-52.

<sup>54</sup> También es indudable que la presencia, lo digo también hasta quizá [sic] con sacrificio de algún punto personal, la presencia de Lombardo es muy importante. Lombardo Toledano es un hombre de enorme experiencia política, de un gran valor cultural [...]", palabras de Enrique Ramírez y Ramírez en una conferencia dictada el 26 de febrero de 1965 en el comité priista del XVI distrito del DF. Enrique Ramírez y Ramírez, "La constitución de la República y la Reelección de los Diputados" en Claudia Ramírez Cisneros (comp.), *Conferencias, 1947-1966* (México: El Día en Libros, 1992).

<sup>55</sup> DDCD, 30 de diciembre de 1964, p. 21.

Empieza por aclarar que su voto a favor del dictamen es un voto de conciencia. Curiosamente, es el único de los oradores que considera necesaria dicha aclaración:

Vengo a sostener el dictamen no sólo por espíritu de disciplina de partido; lo vengo a sostener en pleno acuerdo de mi conciencia con la voluntad del partido al que pertenezco [...]. Después de [una] reflexión seria, responsable [y] honda, he llegado a la conclusión de que no vamos a afectar ningún principio fundamental, ni siquiera secundario, de nuestra Constitución, de nuestra Revolución, de nuestra ética política y que, por el contrario, vamos a dar un paso adelante en el camino de ensanchar, de hacer más clara, más sólida, más lógica, más eficaz, la vida democrática de México.<sup>56</sup>

A continuación, afirma que no se trata de una reforma sustancial,<sup>57</sup> porque en la Constitución coexisten ambos principios, no reelección absoluta para el presidente y condicionada para los legisladores y que, si bien es eficiente la norma en el primer caso, no lo es en el segundo. Esto se debe, y ese es su argumento central, a la diferencia en la naturaleza de ambos poderes. Sobre la naturaleza del Poder Ejecutivo, Ramírez y Ramírez opina lo siguiente:

Estamos de acuerdo con que es preciso un sistema de renovación continua de los cuadros políticos de la vida nacional [...]. La no reelección del presidente de la República y de los gobernadores, ha tenido efectos de lo más edificantes [sic] en la vida nacional. No solamente nos ha librado de muchos trastornos, sino que ha hecho circular la sangre nueva por los conductos del más alto poder de la República [...]. Un intento de reelección del presidente de la República [...] ha puesto y pondría al país al borde de la guerra civil, por la acumulación de fuerzas que lleva consigo el presidente de la República, y que está muy bien que las tenga; soy partidario del Poder Ejecutivo fuerte y del régimen presidencialista fuerte que ha habido en México, gracias al cual el país ha sido conducido por el camino de la Revolución mexicana.<sup>58</sup>

<sup>56</sup>Ibid. Su insistencia en votar concientemente, que repite en la conferencia ya citada no es casual. Su ingreso al PRI es muy reciente y, aparentemente, trata de prevenir posibles ataques que puedan hacerle, legitimando razonablemente su militancia en dicho partido.

<sup>57</sup>Como en el caso de la intervención de Lombardo, resulta llamativa la insistencia en que la reforma no es sustancial, cuando de algún modo sí lo es. Aparentemente los diputados intentan minimizar la relevancia del asunto, para disminuir la fuerza de los ataques.

<sup>58</sup>DDCD, 30 de diciembre de 1964, p. 23.

En cambio, sobre la naturaleza del Poder Legislativo opina: "otra cosa es el Poder Legislativo, otra cosa somos los diputados, nosotros carecemos de facultades ejecutivas, nosotros ni siquiera originamos gobierno."<sup>59</sup> Ramírez y Ramírez muestra la lista de los grandes parlamentarios que ha tenido México y afirma lo siguiente:

Se reeligieron los diputados por mucho tiempo [...], sucesivamente, consecutivamente, hasta que vino la reforma del 29 de abril de 1933 [...]. Pero antes ya se habían reelegido muchos diputados y no por eso había habido una catástrofe en el país; no por eso se había destruido la estabilidad política [...], no por eso se había perpetrado una camarilla en el poder [...]. No ha sido nunca la reelección de los diputados la que ha provocado trastornos en el país.<sup>60</sup>

Ramírez y Ramírez cree que es necesario fortalecer al Poder Legislativo por la vía de la reelección. Sin embargo, aclara:

No se trata de antagonizar al Poder Legislativo con el Ejecutivo; son dos poderes del mismo origen [...] y ambos están servidos en su mayoría por miembros de la misma corriente política nacional [...]. No tenemos proyecto de antagonizar al Poder Ejecutivo, ni de obtaculizarlo; menos nosotros, miembros del mismo partido del que salen los presidentes de México.<sup>61</sup>

Finalmente aclara que el éxito de la reforma dependerá tanto de los partidos como de los ciudadanos y que conviene que la reforma sea gradual, porque los antecedentes históricos convierten el tema de la reelección en "un tema candente" y aún cuando las opiniones que se han expresado en contra varían de acuerdo con su "intención, finalidad, contextura intelectual y fundamento moral", la opinión pública merece respeto.<sup>62</sup>

En toda su intervención está claro que Ramírez y Ramírez está preocupado por las reacciones de la opinión pública y se está anticipando

<sup>59</sup>*Ibid.*

<sup>60</sup>DDCD, 30 de diciembre de 1964, p. 21.

<sup>61</sup>*Ibid.*, p. 24.

<sup>62</sup>*Ibid.*

a los ataques por venir. Su posición es la más protocolariamente partidista y a la vez, la más "concientemente adoptada" de todos los oradores priistas que suben a la tribuna. Esto, seguramente, está relacionado con su reciente ingreso al partido.

### **3.2.4 El PAN en contra del dictamen y a favor de la reforma electoral: toma la palabra Jesús Hernández Díaz**

A continuación, sube a la tribuna el diputado Jesús Hernández Díaz del PAN, quien más que discutir sobre la reelección, usa su discurso para llamar la atención sobre la necesidad de llevar a cabo una profunda reforma electoral.

Comienza por declararse en favor de la reelección, porque "no hay ningún problema de tipo teórico, doctrinario o democrático que se [le] oponga", no obstante lo cual, se manifiesta en contra del dictamen, que prohíbe la reelección para un tercer periodo inmediato, cuando "todos sus argumentos llevarían a sostener la reelección indefinida de los diputados".<sup>63</sup> La postura de Acción Nacional resulta, pues, la más crítica.

Hernández Díaz asegura que el pueblo está inquieto por conocer el resultado del debate, pero no por temor a que los diputados más capaces puedan ser reelectos:

Lo que sí inquieta al pueblo de México es que se repitan las elecciones fraudulentas, [que bloquen la llegada a la Cámara de] representantes auténticos, [que permitan la llegada de] los compadres de los compadres de los políticos poderosos, que vienen aquí no a representar ningún interés popular, sino los propios intereses de ese grupo poderoso.<sup>64</sup>

<sup>63</sup>Ibid.

<sup>64</sup>DDCD, 30 de septiembre de 1964, p. 25

Por tal motivo, considera que lo esencial no es discutir la reelección, sino "ofrecerte al pueblo de México que vamos a realizar una profunda reforma electoral que haga imposible el fraude. Que haga imposible que hablaremos de fraude cuando éste realmente no se haya realizado".<sup>65</sup> En su opinión, si no se logra la reforma electoral, por la que Acción Nacional lleva mucho tiempo luchando, el debate sobre la reelección pierde sentido:

Queremos, y hemos luchado por esto, el Padrón Electoral Permanente, como servicio electoral que el gobierno debe prestar a la ciudadanía y a los partidos políticos... Hemos querido, y por eso hemos luchado, que en todos los órganos, en todas las etapas diferentes del proceso electoral, haya realmente una conjugación de tipo democrático, desde la Comisión Electoral hasta el personal de casillas; que los Comités Electorales y las comisiones Distritales estén formadas en forma democrática [...]. Si esto no se hace [...] entonces este debate estará resultando inútil y nosotros no estaremos cumpliendo con los intereses de México.<sup>66</sup>

Hernández Díaz concluye su exposición pidiendo formalmente a los representantes del PRI que se comprometan a propiciar el trabajo conjunto de los partidos durante el receso, para realizar un estudio serio sobre la reforma electoral que ha descrito, que resulte en una propuesta que pueda discutirse en el siguiente periodo legislativo. Asegura que es la única forma de convencer a la opinión pública de la validez y necesidad de la reelección legislativa.

Su intervención no es solamente la más crítica hasta el momento, sino que cambia el foco de la discusión a un tema que para su partido ha sido de extrema importancia desde su fundación: la reforma electoral. Sobre este tema, tal como se discutió en la sección final del Capítulo 2, se había dividido Acción Nacional a lo largo de su historia. Las fracciones más radicales anteponían la verdadera reforma electoral a cualquier

<sup>65</sup>Ibid.

<sup>66</sup>Ibid. Llama la atención que sus demandas, fraseadas con otro lenguaje, sean las mismas que incluye el acuerdo por la reforma electoral definitiva, que los partidos políticos con representación en el Congreso firmaron en julio de 1993, más de treinta años después.

participación política dado que, en última instancia, se estaba legitimando con la concurrencia electoral un sistema corrupto y fraudulento. Las fracciones moderadas accedían a participar, sobre la base de la confianza en las promesas de reforma que hacía el gobierno. Debido a esta disyuntiva, los sesenta fueron un periodo álgido para Acción Nacional.<sup>67</sup> El tema era efectivamente muy importante : dada la baja competitividad en la mayoría de los distritos electorales, sin una reforma electoral, los efectos de la reelección no hubieran sido del todo lo que se esperaba.

### *3.2.5 La "Auténtica Revolución": Juan Barragán a la tribuna*

El siguiente orador fue el diputado Juan Barragán Rodríguez del PARM. Comienza por un "breve comentario histórico" sobre las reelecciones presidenciales en el México independiente que, en su opinión, "siempre han sido, exceptuando una de ellas, odiosas y funestas...".<sup>68</sup> Posteriormente, expresa su acuerdo con los argumentos en favor de la reelección de los diputados, presentados en el dictamen de las comisiones. Termina su alegato criticando a algunos de los viejos políticos que se sumaron en los días anteriores a los ataques públicos en contra de la reforma al artículo 59. Dice que muchos de ellos no tienen la fuerza moral para oponerse dado que , en su momento, apoyaron la reelección de Obregón:

Los reeleccionistas de entonces resultan ahora más antirreeleccionistas que los que tuvimos el valor de enfrentarnos a los que violaron la Constitución de 1917 [...]. Estos antirreeleccionistas, que ayer fueron reeleccionistas, [...], no tienen derecho a censurar esta enmienda que

<sup>67</sup>Ver A. Lujambio, "El Dilema... , op. cit.

<sup>68</sup>La excepción a la que alude es la doble reelección de Juárez en 1867 y 1871. DDCD, 30 de diciembre de 1964, p. 25.

es perfectamente aceptada por los verdaderos ideólogos de la Revolución Mexicana".<sup>69</sup>

### **3.2.6 El PRI defiende su dictamen y ataca al PAN: los argumentos de Osorio Marbán**

El quinto diputado en hablar fue Miguel Osorio Marbán del PRI, joven abogado de 28 años, graduado con honores en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional (UNAM), miembro de la segunda Comisión de Puntos Constitucionales, líder hasta 1964 de la Juventud Nacional del PRI y cuya vertiginosa carrera política lo había ligado estrechamente a Lauro Ortega, entonces Secretario General de ese partido.<sup>70</sup>

En su intervención, Osorio discute los argumentos ya mencionados varias veces en favor de la reforma, hace frente a algunas de las críticas que se han expresado en los medios, reafirma el interés del PRI por que se estrechen los vínculos entre los legisladores y sus electores y ataca al PAN por hablar de fraude.

Osorio empieza su alegato con una serie de comentarios sobre la propuesta de reforma al artículo 59, presentada por las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales. Primero reitera que la reforma no trata de introducir un cambio sustancial: se trata de una modalidad que ya contiene la Constitución. Asimismo, afirma que no hay razones históricas que se le opongan y que la posibilidad de reelegirse no implica que los diputados puedan hacerlo en bloque:

Perseguimos una modalidad para reglamentar la reelección, aceptada en 1917 por los propios constituyentes que ahora están en contra [...],

---

<sup>69</sup>Ibid., p. 27.

<sup>70</sup> Al Camp Roderic: *Biografías...., op. cit.*

que han sido diputados en varias ocasiones [...], que han sido senadores y han repetido como gobernadores [...]. La reforma que se pretende introducir, simplemente cooperará para el mejor equilibrio de poder y logrará que los mejores hombres, previa la opinión del pueblo y de los partidos políticos, lleguen a esta representación popular.<sup>71</sup>

Claramente, Osorio se muestra más dispuesto que Ramírez y Ramírez a encarar frontalmente a los detractores de la propuesta en el interior del PRI. Sin embargo debe destacarse el hecho de que ni a Osorio, ni a los otros oradores que comentan las críticas de la prensa, se les ocurra proponer la introducción de un artículo transitorio, que retardara la entrada en vigor de la medida y, por lo tanto, liberara a los miembros de la XLVI Legislatura de toda sospecha de interés personal. Este es otro aspecto que merece un análisis más detallado. A continuación, Osorio recalca que el objetivo de los legisladores priistas es fortalecer el vínculo individual entre los diputados y sus electores:

Esta reforma va a permitir, en primer lugar y antes que a nadie al pueblo, valorar la actitud de los legisladores; va a tener la oportunidad cada tres años, de señalar los errores y los aciertos; va a valorar, en fin, no sólo su actividad legislativa, no sólo el desempeño de las diferentes comisiones de que forme parte, sino también la acción de gestores en beneficio del propio pueblo [...]. El pueblo dirá la última palabra, y dará el poder, o lo quitará, a los que no hayan cumplido o le hayan dado la espalda.<sup>72</sup>

Es inevitable notar el contraste que existe entre la postura de Osorio y la de Lombardo frente a la representación política. Osorio pone el énfasis en los ciudadanos como actores fundamentales, encargados de evaluar a sus representantes por la vía de las elecciones. Si el hecho de que Lombardo enfoque la representación en los partidos nos deja ver sus propios intereses, la postura de Osorio no está exenta de lo mismo: el fraude, combinado con las características sociodemográficas de la

<sup>71</sup>DDCD, 30 de diciembre de 1964, p. 28.

<sup>72</sup>*Ibid.*

población (muchos ciudadanos no sabían votar; la calidad de vida de la población la tornaba vulnerable a ser manipulada por la vía de las políticas de bienestar; etc.) no hacían más que favorecer al Partido de la Revolución y prácticamente aseguraban la reelección de los priistas que intentaran lograrla.<sup>73</sup> Si Lombardo aparece paternalista, Osorio quizá intenta ignorar la posibilidad de que la medida impulse la consolidación de monopolios locales de poder.

Finalmente, Osorio contesta las críticas de Hernández Díaz del PAN, sobre la necesidad de llevar a cabo una reforma electoral de fondo que impida el fraude. Dice que la diputación priista es la más interesada en mejorar y fortalecer las instituciones democráticas de México y que, por lo tanto, está abierta a que, en su oportunidad, se discutan otras reformas. Sin embargo, acusa al PAN de hablar de fraude sin fundamento ni pruebas y asegura que al hacerlo, la intención del PAN es "llevar agua al propio molino". Concluye afirmando, "en México las elecciones las hace el pueblo. Y si tienen quejas, quéjense con el pueblo... que los quiere poco, pues pocos diputados les ha dado."<sup>74</sup>

### *3.2.7 El PAN en contra del dictamen pero a favor de la reelección: la propuesta alternativa de Miguel Estrada Iturbide*

Sube a la tribuna Miguel Estrada Iturbide, abogado destacado, uno de los fundadores del PAN, miembro del CEN de su partido, orador

<sup>73</sup> Otra diferencia que explica el contraste entre la postura del PRI y del PPS, es que el primero no se beneficia de los "diputados de partido", por lo tanto, piensa en los efectos de la reelección en distritos uninominales sujetos al escrutinio mayoritario, mientras que el PPS básicamente cree contar con escaños de partido. Como se discutió en el primer capítulo, es un hecho que los efectos de la reelección dependen también de las características del sistema electoral.

<sup>74</sup> DDCD, 30 de diciembre de 1964, p. 28.

distinguido.<sup>75</sup> Inscrito para participar en contra del dictamen, antes de explicar su posición, contesta hábil y elegantemente a las virulentas declaraciones de Osorio Marbán. Lo hace argumentando que todos los sistemas políticos son perfectibles y comprometiendo al PRI a trabajar en el perfeccionamiento del sistema electoral:

Quiero acoger la promesa de la diputación mayoritaria, que ha expresado aquí el diputado Osorio Marbán [...]. Prescindo de comentar las frases un tanto agresivas que acompañaron su aceptación, prefiero tomarla en lo que tiene de positiva. Admitiendo que ha habido alguna mejoría en los sistemas electorales en México en los últimos años, creo que todos podemos coincidir en el hecho de que todavía distan de ser perfectos. Entonces podemos y, por consiguiente, debemos perfeccionarlos [...].<sup>76</sup>

A continuación, Estrada aclara que su oposición al dictamen no se debe a que prefiera el *status quo*, sino a que considera que la reelección debe ser ilimitada, porque no existe ninguna razón de peso en contra. Con una lógica intachable, esgrime tres argumentos para fundamentar su posición. En primer lugar, desarrolla un argumento teórico sobre la democracia para demostrar que no existe ninguna razón doctrinaria que pudiera justificar la no reelección legislativa. Dice que "la democracia se funda en la libertad, atributo irreductible de la dignidad personal [...]" y, por consiguiente, "las restricciones a la libertad concreta del ejercicio del sufragio son menos democráticas". Sin embargo, reconoce que "la política no es sólo ciencia de principios abstractos [sino que], hay que tomar en cuenta las circunstancias concretas que justifican, en ciertos casos, establecer restricciones al principio de libertad del sufragio". En este sentido dice que "en las circunstancias de México, el principio absoluto de no reelección para el presidente de la República es un principio que se necesita vitalmente", pero en cambio, por lo que corresponde al Poder

<sup>75</sup>Ai Camp Roderic, *Biografías...*, op. cit.

<sup>76</sup>DDCD, 30 de diciembre de 1964, p. 29.

Legislativo "no hay ninguna razón válida de orden doctrinario que pudiera justificar la no reelección del Parlamento."<sup>77</sup>

Estrada dice estar de acuerdo con el dictamen en que "históricamente [...], la reelección de los miembros del Poder Legislativo no encuentra en su contra sino la reforma de 1933 [...]", sobre la cual comenta "cualesquiera que hayan sido los orígenes de esa reforma, yo estimo que tuvo el propósito de quebrantar, de debilitar al Poder Legislativo". En el presente considera que no hay ninguna razón política circunstancial en contra de la reelección de los miembros del Legislativo:

[Respecto de la reforma de 1933], el dictamen habla discretamente de intereses, de ciertas determinaciones tomadas por ciertos círculos políticos, que tendían a crear una mayor centralización del poder público y añade que, por fortuna, ese comentario es mío, han desaparecido en la actualidad [...]. Por consiguiente, en la actualidad tampoco hay motivo para que se sostenga el principio de la no reelección del Poder Legislativo.<sup>78</sup>

Y con esto resume: "Ni en la doctrina, ni en la historia, ni en la circunstancia actual de México hay razón para esta limitación a la reelección...[por lo cual], vengo a afirmar aquí, categóricamente, que yo no encuentro motivo tampoco para la limitación que establece el dictamen". Dicho esto, exhorta a sus colegisladores a atreverse a "presentarle al pueblo de México, en forma rotunda, categórica, terminante, el pensamiento de esta Cámara de Diputados sobre que no hay razón para la no reelección de los miembros del parlamento mexicano".<sup>79</sup> Estrada alude a la responsabilidad que, al igual que los periodistas, tienen los diputados como orientadores de la opinión pública "que a veces se desorienta precisamente porque quienes debieron cumplir el papel de orientarla, no cumplen." Pide a sus compañeros no subestimar a la ciudadanía: "yo

<sup>77</sup>*Ibid.*

<sup>78</sup>DDCD, 30 de diciembre de 1964, p. 30.

<sup>79</sup>*Ibid.*

tengo una confianza inmensa en la capacidad de comprensión de nuestro pueblo".<sup>80</sup> Y sigue diciendo:

El pueblo lo entenderá y lo entenderá mejor, si al mismo tiempo le ofrecemos que iremos abriendo mejores cauces, más limpios, más anchos a la expresión de su voluntad; que iremos haciendo más agil, más firme nuestro régimen electoral; que la consulta al pueblo será cada vez más eficaz, más leal; que sus resultados serán escrupulosamente respetados[...].<sup>81</sup>

De hecho, Acción Nacional parece ser el único partido que no está temeroso de las reacciones de la prensa y que asume de entrada que la opinión es manipulable. Las razones de ello se analizan en la última sección del presente capítulo.

Ya con la espada desenvainada, Estrada critica a los priistas por proponer una reforma gradual, asegurando que incurren en un error de pensamiento "que en los sofismas de Jeremías Bentham se llama el sofisma de la marcha gradual". Critica asimismo a Lombardo Toledano. Primero lo hace veladamente, felicitándolo por manifestarse en contra de la reelección del Ejecutivo, cuando "él era diputado de aquel Congreso que aceptó la reforma que permitió la reelección de Obregón". Después, lo critica abiertamente por aceptar el dictamen y por decir que representa un avance en la democratización del país ya que, según Estrada Iturbide, cae en otro sofisma de Bentham: "el sofisma de un porvenir oportuno, [que implica], que no ha llegado todavía el momento".<sup>82</sup>

Afirma que la reelección debería abarcar también a los senadores y, asimismo, "habría que pensar otra vez en las reformas de 1933 al artículo 115 en materia de Congresos Locales y de Ayuntamientos". Esto último, sitúa la discusión en un punto que nadie había tocado: la debilidad del

---

<sup>80</sup>*Ibid.*

<sup>81</sup>*Ibid.*

<sup>82</sup>*Ibid.*

Poder Legislativo en todos los niveles de gobierno y, en general, la debilidad de todos los cargos de elección que duran tres años sin opción a reelección consecutiva. Por último, anima a sus colegas a asumir plenamente su responsabilidad de representantes y propone la verdadera vuelta a la Constitución de 1917:

que se modifiquen los párrafos de la parte considerativa del dictamen que se refieren a la reelección limitada [...] los demás son perfectos [...]. Y que la iniciativa concluya con este proyecto de ley [...] Artículo único. Se deroga el artículo 59 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>83</sup>

### *3.2.8 La "Auténtica Revolución" y la no reelección presidencial: Marciano González Villarreal del PARM*

El séptimo en exponer su posición fue Marciano González Villarreal, destacado revolucionario, diputado constituyente en 1917 y diputado en la Legislatura (1918-1920).<sup>84</sup> Se define a sí mismo como un "viejo revolucionario que viene a exponer los motivos que hubo en México para que [la Revolución] se originara". Recuerda la violencia con que fueron sometidos y eliminados los anti-reelecciónistas durante el Porfiriato por sostener la inviolabilidad de la no reelección del Ejecutivo: "son hechos que tienen la fuerza de la verdad, pero que con el transcurso de los años pierden la fisonomía y la crueldad con que fueron consumados [y que son la consecuencia] de convertir en omnímodo el poder de un hombre".<sup>85</sup> Con respecto a los diputados, está seguro de que tienen una fuerza muy limitada y que no podrían acumular el poder suficiente para ser tiránicos, debido a que los diputados están a merced de la fuerza de los partidos. Termina diciendo que el PARM votará a favor del dictamen porque

<sup>83</sup>30 de diciembre de 1964, p. 31.

<sup>84</sup>Ai CampRoderic, *Biografías...*, op. cit.

<sup>85</sup>DDCD, 30 de diciembre de 1964, p. 32.

En alguna ocasión fuimos reelectos y no lo fuimos por poder alguno que ejerciéramos, no lo fuimos por influencias políticas, lo fuimos porque habíamos cumplido nuestro deber, porque no nos habíamos desentendido de la obligación contraída, porque seguíamos en contacto con los nuestros.<sup>86</sup>

### *3.2.9 Las comisiones defienden su dictamen: el cierre de Miguel Covián Pérez*

Finalmente, habló Miguel Covián Pérez. Diputado priista, unido por una estrecha amistad al líder de su bancada, Alfonso Martínez Domínguez, miembro prominente de la Comisión de Puntos Constitucionales.<sup>87</sup> En su exposición, resume el dictamen y lo defiende de las diversas críticas, tanto las expresadas por los otros oradores -especialmente por Estrada Iturbide- como las recogidas en los medios de comunicación.

Para empezar, Covián declara que las coincidencias entre los partidos son muchas, y que si bien ha habido algunas discrepancias, éstas no son demasiado importantes, pero se propone comentarlas y proporcionar contraargumentos para fundamentar la posición de las comisiones dictaminadoras.

Considera que las restricciones, teóricamente antidemocráticas, a la libertad del sufragio son, en el caso del Poder Ejecutivo, legítimas y necesarias. Sin embargo, a diferencia de lo que opina el diputado Estrada, Covián afirma que

la realidad justifica una restricción también, una limitación también, al ejercicio de esa libertad de sufragio tratándose de los diputados, de los miembros del Poder Legislativo [...]. También existen circunstancias de la realidad viva y palpable de México, que nos obligan a marchar con cautela.<sup>88</sup>

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>87</sup> Al Camp Roderic, *Biografías...*, *op. cit.*

<sup>88</sup> DDCD, 30 de diciembre de 1964, p. 34.

Las circunstancias de la realidad a las que alude tienen que ver con el hecho de que México es un país en vías de desarrollo, que aún tiene regiones rezagadas, en donde no se ha erradicado por completo el poder de los caciques.

Estamos pasando de una estructura económica semicolonial, agrícola, a una estructura económica industrial y autosuficiente [...] y esta transformación tiene que proyectarse también, y de hecho se proyecta, hacia las estructuras políticas. Pero esa transformación, al mismo tiempo, nos obliga a que cuando se de un paso, se medite y se decida con razones de procedencia [...]. Se habla -no se ha dicho aquí- pero sí en otros sitios, de que pudiera la reelección de diputados propiciar cacicazgos en ciertas regiones de la República donde los avances democráticos y donde la madurez cívica de nuestro pueblo se ha mantenido rezagada. No podemos nosotros tomar una decisión de carácter absoluto, hasta no apreciar por la experiencia si esos factores han desaparecido totalmente y si ya ese riesgo no va a operar en la realidad.<sup>88</sup>

Este es un argumento sumamente razonable. De hecho es la mejor justificación al límite en los períodos de reelección que se había presentado hasta ese momento. Sin embargo, cuando Covián dice que "en otros sitios" se está discutiendo la pertinencia de permitir la reelección legislativa, deja ver la problemática latente al interior de su partido. Para nadie era un secreto que, de aprobarse la reforma al artículo 59, se vería afectada la distribución de las cuotas de poder de los grupos al interior del PRI. Por lo tanto, la medida en que los diversos grupos estarían dispuestos a apoyar o luchar en contra de la reforma, inevitablemente dependería de la percepción que tuvieran de los costos y beneficios específicos que la nueva distribución de poder proporcionaría a cada uno de ellos. Regresaremos a esto más adelante.

A continuación, Covián comenta lo dicho por Estrada Iturbide, y le aclara que no es el miedo a la opinión pública lo que le lleva a proponer a su partido una reelección limitada:

---

<sup>88</sup>Ibid.

Ya lo dijo aquí Ramírez y Ramírez, guardamos un profundo respeto por la opinión pública, pero no es el temor a ella lo que nos hace guardar cautela, [...]. Es el análisis de realidades concretas que operan en nuestro país, [...], que estamos luchando por que desaparezcan, pero que en este país en transformación, no sabemos todavía cuando desaparecerán completamente.<sup>90</sup>

Asimismo, le contesta al panista que la marcha gradual puede ser un sofisma en el mundo de los silogismos, pero "dentro de la realidad, esa marcha gradual ha operado continuamente [y] es quizá el camino más conveniente para los pueblos en desarrollo como el nuestro".<sup>91</sup> Es decir, según Covián teníamos que ir poco a poco porque estábamos atrasados y según Estrada estábamos atrasados por ir poco a poco. Finalmente, sobre la conveniencia de permitir que los senadores se puedan también reelegir, se muestra en desacuerdo. "[U]no de los fundamentos de la realidad política que nos han impelido a presentar este proyecto, es la integración de esta Cámara de Diputados con representantes de todos los partidos políticos nacionales, [pero] en la Cámara de Senadores no hay senadores de partido" y por lo tanto el Senado no necesita una reforma similar. Con respecto a las Legislaturas locales "la misma circunstancia de no estar integradas con "diputados de partido", nos mueve a no ser partidarios de una reforma como la que estamos proponiendo [para] la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión".<sup>92</sup> Esto último es, evidentemente, un argumento poco riguroso.

No obstante haber declarado que no teme a la opinión pública, con respecto a las críticas extenuadas por diversos personajes y recogidas en los medios de comunicación, Covián opina lo siguiente:

<sup>90</sup>Ibid.

<sup>91</sup>Ibid.

<sup>92</sup>DDCD, 30 de diciembre de 1964, p. 35.

Quienes han lanzado ataques, la mayor parte de ellos, si no es que todos, infundados contra los términos del dictamen, [...], no perciben un riesgo que nosotros sí hemos visto claramente y que hemos asumido con plena responsabilidad histórica [...]. Si el pueblo de México, si la opinión pública de México, llega a estar en contra de esta reforma constitucional, a quienes señalarán con índice de fuego será precisamente a quienes hemos dictaminado en favor de la reforma y a quienes voten en favor de la misma, de tal manera que ese señalamiento histórico será el peor impedimento que nosotros tengamos en el futuro para volver a aspirar a una representación popular.

Y continúa:

Se nos dice que un grupo quiere perpetuarse en el poder creando así una dictadura de castas; si así fuera, muy probablemente nos estaríamos pronunciando en favor de esa reelección irrestricta y no en favor de la reelección limitada [...]. Se nos dice que es una reforma antidemocrática. Ya se ha dicho aquí, [...], que se trata, por el contrario, de ampliar el campo de nuestra vida democrática [...]. Se nos dice que es anticonstitucional porque viola los principios básicos de nuestra Constitución [...]. Estrada Iturbide mencionó que, por el contrario, nos vuelve a la esencia normativa de la Constitución de 1917 [...]. Se nos dice también que las circunstancias han cambiado [desde entonces]. Efectivamente, habían cambiado en 1933 y se produjo una reforma, y de entonces para acá, han cambiado también.<sup>93</sup>

Al igual que Ramírez y Osorio, Covián opta por ignorar la posibilidad de establecer un artículo transitorio. Por último, para cerrar la sesión, se lleva a cabo la votación sobre el dictamen y el proyecto de derogar el artículo 59 propuesto por Acción Nacional. El resultado es 162 votos a favor y 28 votos en contra. Todos los representantes del PPS y del PARM, votan a favor. La bancada del PRI, con la excepción de 9 diputados, vota también a favor. De los 28 votos en contra del dictamen, 17 fueron emitidos por panistas que votan a favor de la propuesta de Estrada Iturbide de derogar el artículo 59. Los otros nueve restantes fueron emitidos por priistas de los sectores obrero y campesino,<sup>94</sup> quienes simplemente votan en contra.

<sup>93</sup>*Ibid.*, p. 34.

<sup>94</sup>*Exélsior*, 31 de diciembre de 1964. Es curioso que la bancada del PRI haya dividido su voto. La noticia del periódico no aclara los nombres de los 9 diputados priistas que votaron en contra pero, aparentemente, pertenecían a la CNC y a la CTM, sobre todo tomando en cuenta que en los meses que siguieron, estas organizaciones entraron con fuerza a la coalición en contra de la reelección legislativa.

### **3.3. Análisis de los Acontecimientos y de las Posturas de las Fracciones Parlamentarias de los Partidos**

Aquí termina la primera etapa del proceso que culminó en el fracaso de la reforma reelecciónista de 1964-1965. Es importante detenernos a analizar con mayor profundidad los acontecimientos que se han descrito y explorar algunas de las incógnitas que quedan al descubierto.

#### **3.3.1 *La iniciativa de reforma***

El PPS, a través de su líder, presentó en octubre de 1964 una iniciativa para permitir la reelección ilimitada de los diputados. Como se mencionó en el Capítulo 2, ya estaba en la agenda de Lombardo el tema de la reelección de los diputados y, por lo tanto, no es raro que la iniciativa surgiera de su partido. Sin embargo, el hecho de que el dictamen (rendido por dos comisiones básicamente priistas) se pronuncie a favor de la reelección consecutiva de los diputados, y que la Cámara apruebe dicho dictamen, lleva a suponer que López Mateos y Díaz Ordaz, o por lo menos éste último, estaban de acuerdo con la iniciativa. Esta suposición se funda en la discusión que se desarrolló a lo largo de los dos primeros capítulos, respecto del hiperpresidencialismo mexicano. Dada la lógica del sistema político en los años sesenta, hubiera resultado inconcebible que la bancada del PRI promoviera y aprobara una medida tan controversial sin la venia de su verdadero líder. Tal como lo expresa Lujambio, "[Desde finales de la década de los treinta,] el presidente de la República en turno ha sido líder de un gran partido político que ocupa de tal manera las instancias de representación política, que es capaz de controlar

monopólicamente los mecanismos de decisión legislativa".<sup>95</sup> Corroblando esto, Alfonso Martínez Domínguez afirma que tanto el presidente saliente como el entrante estaban de acuerdo con que se aprobara la reelección consecutiva de los diputados:

En mi calidad de líder de la Cámara charlé con López Mateos en los últimos tres meses de su gobierno y encontré en él su apoyo resuelto. Según me lo expresó él mismo, vio con enorme simpatía la propuesta, porque implicaba volver al origen de la Constitución de 1917, que fue hecha por los verdaderos revolucionarios [...]. Contando con el apoyo de López Mateos, encontré también la simpatía del presidente electo Gustavo Díaz Ordaz. Simpatía condicionada a que la reelección de diputados propuesta por Lombardo se hiciera paulatinamente: dos períodos sí, uno no".<sup>96</sup>

Según Vicente Fuentes Díaz, el presidente entrante no sólo estaba de acuerdo, sino que, además, la reelección consecutiva de los diputados era uno de los proyectos importantes en su agenda de reformas institucionales:

Siendo Secretario de Gobernación y yo periodista, el Lic. Díaz Ordaz me pidió ayuda en tres proyectos que tenía intenciones de apoyar: la reforma a la Suprema Corte de Justicia [...]; la reforma de los diputados de partido [...]; y la reelección de los diputados por un periodo más [...]. La iniciativa sobre la reelección legislativa la presentó Lombardo Toledano porque Díaz Ordaz estaba indeciso sobre si implementaría o no y se valió de Lombardo [...]. El presidente no estaba seguro de como iba a tomar la opinión pública el asunto de la reelección e hizo una finta a través del líder del PPS. Lombardo estaba consciente de que lo estaban utilizando, pero estuvo de acuerdo.<sup>97</sup>

En cualquier caso, dada la buena relación que tenía Díaz Ordaz con Lombardo y con Christlieb, es presumible que hubieran discutido el tema. Es evidente, también, que Lombardo y Christlieb apoyaban la medida.<sup>98</sup> puede observarse que el PAN se convierte, durante el debate, en el más acérrimo defensor de la iniciativa original del PPS. Existen, por lo tanto, evidencias de que la reelección legislativa también era uno de los proyectos importantes en la agenda legislativa que quería impulsar

<sup>95</sup> Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso...*, op. cit., p. 169.

<sup>96</sup> Alfonso Martínez Domínguez, Entrevista, cit.

<sup>97</sup> Vicente Fuentes Díaz, Entrevista, cit.

Christlieb. Incluso, no es descabellado pensar que Christlieb haya permitido que fuera Lombardo el patrocinador de la pieza de legislación, suponiendo que era más factible que se aceptara en el PRI proviniendo del PPS, que si hubiera sido propuesta por el PAN.

### 3.3.2 *La disposición de los tiempos*

Como ya se mencionó, las comisiones de Gobernación y de Puntos Constitucionales dejan transcurrir dos meses y medio antes de rendir el dictamen sobre la iniciativa de reforma. La disposición de tiempos fue importante: impidió que el Senado revisara la iniciativa en el mismo periodo ordinario y concedió ocho meses para que los antirreelecciónistas libraran la batalla para bloquear la reforma. ¿A qué se debió la fijación de este *timing*?

Casi un año después, en octubre de 1965, las propias comisiones dictaminadoras declararon que, deliberadamente, se dejó transcurrir el tiempo entre la presentación de la iniciativa del PPS y el dictamen, con el fin de que diversos actores pudieran dar su opinión al respecto de la misma (y que esas opiniones fueran tomadas en cuenta para la elaboración del dictamen).<sup>99</sup> En cambio, Vicente Fuentes Díaz y Alfonso Martínez Domínguez afirman que el retraso en la presentación del dictamen se debió, mas bien, a una petición de Díaz Ordaz, con el propósito de que, durante el receso de las Cámaras, el gobierno contara con ocho meses para escuchar los puntos de vista de los diversos actores y tener la oportunidad de convencer a la opinión pública de la pertinencia de la

<sup>98</sup> Incluso es posible que la reelección de los diputados haya estado incluida en el paquete de negociación de la reforma de los "diputados de partido" que se describe en el Capítulo 2.

<sup>99</sup> "La responsabilidad, en caso de divorcio entre el criterio de la Cámara y el de algunos sectores de la opinión, no puede ser imputable a la Representación Nacional, sino a quienes, pudiendo hablar oportunamente [en los dos meses y medio que para ello se dieron], encontraron más cómodo callar, para después, ya aprobada la reforma, gritar a los cuatro vientos que no se tomó en cuenta el 'sentir del pueblo' [...]", DDCCD, 15 de octubre de 1965, p. 4.

reforma.<sup>100</sup> Visto en retrospectiva, el tiempo actuó en favor de los antireelecciónistas, pero es interesante preguntarnos si fue un mal cálculo del presidente o si fue resultado de la presión ejercida por ciertos actores que se oponían a la reforma. Estas preguntas se analizarán con mayor profundidad en el próximo capítulo, sin embargo, es un hecho que la actitud de Díaz Ordaz con respecto a la reelección de los diputados no fue muy clara y todo parece indicar que el tema fue motivo de amplias negociaciones entre el presidente, los diputados y otros grupos.

### *3.3.3 El límite a los períodos de reelección y la falta de competitividad electoral*

El cambio más importante que hacen las comisiones dictaminadoras a la iniciativa del PPS, es la restricción a dos períodos de reelección consecutiva. Las razones que esgrimen los priístas para justificar la pertinencia de esta medida son básicamente tres. Primero, tomando en cuenta que se trataba de un tema controversial y que la opinión pública había reaccionado con alarma, era pertinente realizar una reforma gradual y dejar que fuera el tiempo el encargado de demostrar la conveniencia de quitar todas las restricciones a la reelección de los diputados. Segundo, el límite a dos períodos iba a incentivar a los legisladores a adquirir mayor experiencia y habilidades, sin bloquear la circulación de los cuadros. Tercero, dado que en algunas regiones del país aún no se había eliminado por completo la influencia de los caciques, el límite a la reelección eliminaba la posibilidad de que la reforma fuera un impulso para que volvieran a consolidarse esas formas tradicionales y autoritarias de poder.

Independientemente de que el límite a dos períodos haya sido una condición de Díaz Ordaz (como lo afirma Martínez Domínguez), da la impresión de que los diputados priístas estaban mandando señales para

---

<sup>100</sup> Vicente Fuentes Díaz, Entrevista, cit.; Alfonso Martínez Domínguez, Entrevista, cit.

tranquilizar a grupos que no se iban a beneficiar con la reelección. Esto no es extraño: la bancada priista tenía plena conciencia de que la verdadera oposición a la medida estaba en casa: entre diversos miembros de la "familia revolucionaria". Además, tras la decisión de Díaz Ordaz de posponer ocho meses la aprobación del Senado, el destino de la reforma dependería de la capacidad de los diputados de incluir a sectores importantes de su partido en la coalición de apoyo a la misma. El mensaje enviado era claro: el cambio en las reglas del sistema no iba a ser radical. Por ello, se insistió hasta el cansancio que se trataba tan sólo de implementar una modalidad ya existente en la Constitución (que de ninguna manera se contraponía a los principios de la Revolución); que la no-reelección presidencial era y debe seguir siendo absoluta; y que los miembros de la XLVI Legislatura no pretendían reelegirse en bloque. Si ese fuera el caso, sólo podrían hacerlo una vez y, por lo tanto, no se cerraba el acceso de nuevos cuadros a la Cámara.

En el fondo, lo que hacía posible pensar que los diputados se iban a reelegir con tanta facilidad, era la falta de competitividad en las elecciones. El PRI tenía un predominio tal en los distritos uninominales, que era indudable que aquellos de sus diputados que buscaran reelegirse, lo conseguirían.<sup>101</sup> Quizá la única forma de acallar las sospechas, como ya se mencionó antes, hubiera sido por medio de un artículo transitorio que alejara en el tiempo la puesta en vigor de la reforma. Llama la atención que los priistas no hayan pensado en esa posibilidad (o que Díaz Ordaz no se los haya planteado). Haciendo a un lado los posibles intereses personales

<sup>101</sup> Los datos son contundentes. Durante los 12 años que estuvo vigente el sistema de los "diputados de partido", nunca un partido de oposición obtuvo más de 4 escaños de mayoría. En la Legislatura 1964-1967, el PAN consiguió dos triunfos de mayoría y 18 de partido, el PPS uno de mayoría y 9 de partido y el PARM 5 de partido. En la Legislatura 1967-1970, el PAN obtuvo uno de mayoría y 19 de partido, el PPS 10 de partido y el PARM 5 de partido. En la Legislatura 1970-1973 a ningún partido se le reconoció un triunfo de mayoría, el PAN obtuvo 20 diputados de partido, el PPS 10 y el PARM 5. En la Legislatura 1973-1976, el PAN obtuvo 4 triunfos de mayoría y 21 diputados de partido, el PPS 10 diputados de partido y el PARM un diputado de mayoría y 6 de partido. Finalmente, 1976-1979, el PAN obtuvo 20 diputados de partido, el PPS 12 diputados de partido y el PARM 1 de mayoría (el único de toda la oposición) y 9 de partido. Ver Alonso Lujambio, *La Proporcionalidad...*, op. cit.

de los diputados para no proponer un transitorio, debemos preguntarnos ¿por qué le interesaba al presidente que los miembros de la XLVI Legislatura fueran los primeros en reelegirse por dos periodos consecutivos? No puede ser casual que, de aprobarse la reforma, la reelección por dos periodos empezaría a operar en la Legislatura 1967-1970, con lo cual se hubiera empatado el tiempo en ejercicio de los representantes reelectos, con el sexenio de Díaz Ordaz. El asunto es más interesante si consideramos que la segunda Legislatura de cada sexenio juega un papel importante en la sucesión presidencial. Hasta ahora no se ha discutido la razón por la cual podría interesarle al presidente entrante la reelección de los diputados. Incluso si se toma en cuenta el papel que ha jugado la no-reelección legislativa en la consolidación del hiperpresidencialismo, parecería que a Díaz Ordaz no le convenía el cambio. Sin embargo, el empalme en los tiempos del ejercicio de ciertos diputados con el sexenio pudo haber sido una de las razones. Este tema se explora con mayor detalle en el siguiente capítulo. Por el momento baste señalar que no estaba muy claro lo que quería el presidente. Su actitud se mantuvo ambigua durante todo el proceso. Por ejemplo, según Vicente Fuentes Díaz, pese a las reacciones de alarma en la prensa, a la primera lectura del dictamen, "Díaz Ordaz dio a los diputados la consigna de continuar con la iniciativa de la reelección legislativa".<sup>102</sup> Sin embargo, a la hora del voto, el PRI no logró imponer o no exigió (más probablemente esto último) disciplina férrea en su bancada: nueve diputados priistas votaron en contra de la reforma.

### *3.3.4 Los dilemas de la oposición*

Así como la bancada del PRI estuvo mandando mensajes a otros grupos, hay razones para creer que los partidos de oposición, especialmente el PPS y el PAN, hicieron lo propio. Lombardo se defiende

<sup>102</sup> Vicente Fuentes Díaz, Entrevista, cit.

de las críticas que ha recibido en la prensa, insistiendo en que no es una maniobra para lograr que ciertos partidos tengan derechos injustificados ¿A quién se dirige? ¿Estará contestando los ataques de sus antiguos socios en el MLN que, con la reforma de los "diputados de partido", quedaron fuera de la jugada institucional?

En el caso del PAN, no parece que su bancada tenga temor a la opinión pública. Más bien, la insistencia en la necesidad de una reforma que garantice limpieza electoral sirve para trasmitir mensajes a diversos interlocutores. En primer lugar, los diputados panistas le dirigen, a los grupos más anti-gobiernistas del partido, el mensaje de que la estrategia participacionista se mantendrá en tanto Acción Nacional obtenga ventajas importantes en el diálogo con el gobierno. En segundo lugar, quizás el énfasis en la reforma electoral cumple también la función de hacer llegar a los panistas externos el mensaje de que los diputados de éste partido en la XLVI Legislatura, no piensan reelegirse de por vida. Y es que, de hecho, cabía la posibilidad de que se reeligieran en bloque, debido a lo siguiente. Acción Nacional podía aspirar, sobretodo, a las curules de partido que, como se explicó en el Capítulo 2, se repartían entre los candidatos de oposición que hubieran recibido más votos *absolutos* en los distritos uninominales. Dada la pésima distritación vigente, los distritos uninominales más densamente poblados eran los urbanos. Y justamente, era en los distritos urbanos donde el PAN tenía mayor presencia electoral (*absoluta y relativa*). Es decir, la falta de homogeneidad poblacional entre los distritos uninominales hubiera llevado a que la mayor parte de la bancada del PAN se reeligiera como resultado de un efecto aritmético.<sup>103</sup> En tercer lugar, puede ser que la insistencia en la reforma electoral fuera un mensaje para otro interlocutor más: el presidente de la República. Como se vio en el Capítulo 2, en la elección de 1964 había quedado claro que la Secretaría de Gobernación alteraba las listas de los mejores perdedores a la hora de repartir los escaños y cabía la posibilidad de que

<sup>103</sup>. Ver Alonso Lujambio, *La Proporcionalidad...*, op. cit.

siguiera haciéndolo en las siguientes legislaturas,<sup>104</sup> como de hecho lo hizo, ver Anexo II. En todo caso, sin limpieza electoral, estaba claro que la última palabra sobre la cantidad y la identidad de los diputados de oposición que llegaran a la Cámara la tendría el gobierno.

Al revisar los debates, da la impresión que tanto el PAN como el PPS mandan mensajes al presidente para que juegue limpio y respete los acuerdos a los que habían llegado (representación sostenida en el caso del PPS y limpieza electoral en el caso del PAN).

### *3.3.5 Las posturas partidistas*

De las intervenciones de los oradores en el debate, pueden sistematizarse las posturas de las fracciones parlamentarias de los cuatro partidos, con el fin de contrastarlas, aislar similitudes y entender diferencias. Si bien todos los partidos apoyan la reforma porque "profundizará la democratización del país", tienen distintos concepciones de lo que tal meta significa.

La postura del PPS, que hasta donde puede observarse es la postura personal de Lombardo Toledano, está consistentemente fundamentada en los argumentos del partido, pero no deja de ser una visión elitista y paternalista de la vía para solucionar los problemas del país. El corazón de la argumentación de Lombardo es que, a partir de la reforma de los "diputados de partido", las demandas de los sectores minoritarios de la población (que antes no eran escuchadas por el gobierno), cuentan ahora con mejores oportunidades de estar representadas en la Cámara, a través de los partidos de oposición. Para que la representación de esas demandas sea efectiva y propositiva, es

---

<sup>104</sup> Ver Anexo II.

necesario que los partidos de oposición cuenten con diputados capaces y experimentados. Es decir, de los dos efectos que suelen asociarse con la reelección legislativa, como se vio en el Capítulo 1, Lombardo privilegia la profesionalización. Aún cuando declara que el juicio del pueblo sobre la actuación de los diputados es uno de los mecanismos que hará que sólo regresen a la Cámara los mejores hombres, su visión sobre la realidad del país, le hace básicamente descartar la importancia de la rendición de cuentas. Su percepción sobre el atraso social, económico y político que afecta a la mayor parte del electorado ciertamente es realista, pero la conclusión que saca a partir de esa percepción es definitivamente partidocrática. La crítica que Estrada Iturbide le hace a Lombardo por caer en el sofisma del "porvenir oportuno", no es del todo inmerecida. En la lógica de Lombardo, dado que el pueblo no está preparado para ejercer la democracia individualmente (ni siquiera sabe votar), le toca a los partidos (cuyos miembros son "el estado mayor del pueblo" y "el factor conciente de la vida política") representar bien a los sectores que aglutinan, porque los partidos saben mejor que nadie lo que le conviene "al pueblo". Y aún más, los partidos han conquistado el derecho a mantener a sus representantes en el Congreso y son los únicos que sabrán juzgar la eficacia de sus diputados. Lo que plantea Lombardo es una super-partidocracia.

Por otro lado, y pese a las críticas que hace Lombardo al límite de dos periodos, su partido vota a favor de la iniciativa de las comisiones.<sup>105</sup> Se mantiene en su papel de oposición leal.

---

<sup>105</sup> Al PAN le indigna enormemente la facilidad con que el PPS abandona la defensa de su propia iniciativa. Al respecto Christlieb comenta lo siguiente: "Lombardo y los diputados del PPS votaron así en contra de su propia iniciativa. Esta suma a la mayoría, integrada por diputados del PRI, demuestra que Lombardo mantiene inalterable, como en 1926, su afecto a la familia revolucionaria". Adolfo Christlieb Ibarrola, Crónicas..., op. cit., p. 44.

Por lo que respecta a la postura del PRI, hay que decir que es la menos consistente de todos los partidos. El punto de partida de su argumentación es que permitir la reelección consecutiva de los diputados será, simplemente, perfeccionar un sistema político que funciona bien (y es democrático porque se rige por los deseos de la mayoría del electorado), pero que podría mejorarse al facilitar la representación de las demandas de las minorías. En contraste con el PPS, el PRI enfatiza mucho la importancia de la rendición de cuentas (el pueblo no sólo valorará el desempeño de la actividad legislativa de los diputados, sino también su labor como gestores, y tendrá la última palabra; podrá dar o quitar poder a sus representantes de acuerdo con su desempeño). Sin embargo, la importancia de la evaluación electoral entra en contradicción con las razones de mayor peso que plantea el PRI para justificar el límite de la reelección a dos períodos consecutivos. Cabe recordar que la justificación del límite se basa, por un lado, en la evaluación del atraso que priva en ciertas zonas del país, donde los electores son vulnerables de ser manipulados por los monopolios locales de poder y, por el otro lado, en el deseo de impedir que se bloquee la capilaridad del sistema debido a la reelección. Hay contradicciones evidentes en la postura del PRI.

En contraste, la postura del PAN es consistente, tanto por los fundamentos de la argumentación, como por el sentido de su voto, aunque quizás no es del todo realista en el marco de un sistema de partido hegemónico. El PAN comparte con el PRI y el PPS la visión de que una gran parte del país vive en un atraso político y económico considerable. A diferencia del PRI, piensa que el sistema político no es democrático; a diferencia del PPS, quiere presionar al gobierno para que liberalice la participación de los ciudadanos, que no los trate como niños políticos. El

PAN opina que la evaluación de la realidad que vive México, no debe conducir a la conclusión que la estrategia conveniente es la marcha gradual y cautelosa ni, tampoco, debe llevar a subestimar al electorado. Por ello propone que la reforma al artículo 59 constitucional se acompañe de medidas que garanticen la limpieza y justicia en los comicios, ya que el seguir esa vía, elimina los problemas asociados a la reelección.

Del PARM hay poco que decir. Sus posturas no están matizadas para distinguirse del PRI (los dos oradores de este partido se declaran en total acuerdo con los argumentos del dictamen).<sup>106</sup> No obstante la legitimidad "revolucionaria" con la que cuentan tanto Juan Barragán Rodríguez como Marciano González Villareal seguramente ayuda al PRI para otorgarle validez al proyecto de reforma.

### 3.4 Conclusión

En este capítulo se han discutido los acontecimientos que ocurrieron desde que fue presentada la iniciativa de reforma para permitir la reelección consecutiva de los diputados, hasta el momento en que fue aprobada en la Cámara de Diputados, el 30 de diciembre de 1964.

Todo parece indicar que la reforma al artículo 59 constitucional era un tema importante en la agenda legislativa, tanto del presidente de la República, como de los líderes de los dos principales partidos de oposición. Sin embargo, de los tres, era Díaz Ordaz el único que verdaderamente tenía las armas para hacer que prosperara la medida. No

---

<sup>106</sup> En palabras de Christlieb: "El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, como siempre, apoyó el dictamen de la mayoría [...]" Adolfo Christlieb Ibarrola, *Crónicas...*, op. cit., p. 45.

se exploraron en el presente capítulo las razones por las cuales al presidente podría interesarle la reelección de los diputados. No es evidente, dado que se trataba de reformar uno de los pilares del hiperpresidencialismo. Pero, en los hechos, se observa que así lo hizo. En caso contrario, la Cámara hubiera archivado o rechazado la iniciativa de Lombardo. Sin embargo, el apoyo presidencial no fue abierto ni muy definido, pese a que los diputados tenían la convicción de que el proyecto era fomentado por el presidente Díaz Ordaz y que, después de las primeras reacciones de alarma en la prensa, él personalmente dio a los diputados la consigna de seguir adelante con la aprobación de la reforma. Hay otros hechos que, también, muestran una actitud ambigua por parte del jefe del Ejecutivo: por una cuestión de estrategia o de indecisión, la iniciativa no fue presentada por el PRI (como se ha explicado, fue presentada por el PPS); la disposición de los tiempos fue diseñada para dar un amplio margen de negociación y posibilitó la presión de los actores externos a la Cámara; y, cosa inusitada, no se exigió disciplina rigurosa en la bancada PRI a la hora del voto. Nueve diputados de los sectores obrero y campesino votaron en contra.

En el debate, se observó a tres partidos mandando mensajes, a veces tranquilizadores, a veces amenazadores a distintos destinatarios: otros grupos de la élite revolucionaria (de parte de la bancada priista), otras facciones de la izquierda (de parte de Lombardo), sectores más radicales del partido (de parte del PAN). Todos ellos, comparten a un interlocutor: el presidente Díaz Ordaz (tienen puestas sus esperanzas en su apoyo a la iniciativa de reforma).

En relación a las posturas de los diversos partidos, todo parece indicar que el PAN, el PRI y el PPS parten de una percepción similar sobre

las condiciones de atraso -político, económico y social- en que está sumido una gran parte del electorado, pero tienen opiniones diferentes sobre la estrategia a seguir para acelerar el desarrollo político del país. Queda en evidencia, con suficiente claridad, que las estrategias que proponen cada uno de los institutos políticos, no están desligadas de los intereses propios.

Finalmente, es importante señalar que, desde el momento en que la Cámara aprueba el dictamen y termina el periodo de sesiones, se empiezan a configurar dos frentes: el reelecciónista y el anti-reelecciónista, que luchan con todos los medios a su alcance para convencer a la opinión pública y, sobre todo, para tener de su lado a quien, en última instancia, tenía el poder de decisión en el PRI: el presidente Díaz Ordaz. Este conflicto político se analiza con profundidad, en el próximo capítulo.

## CAPÍTULO 4

### **El Triunfo del Bloque Anti-reeelecciónista: el Debate Extraparlamentario sobre la Reelección Legislativa (1965)**

Según escribió Don Daniel Cosío Villegas, la sucesión se inicia desde el primer día del sexenio. En realidad es un fenómeno que antecede en mucho a ese momento. Cuando apenas empiezan a perfilarse los aspirantes a la candidatura del PRI, los analistas ya imaginan escenarios posibles sobre los prospectos que para el relevo se vislumbran en cada uno de los equipos de los aspirantes.

Alfonso Zárate, *Los Usos del Poder, 1995.*

En este capítulo se describe e interpreta la evidencia empírica del debate extraparlamentario sobre la reelección legislativa, que culminó en el fracaso de la reforma al artículo 59 constitucional. A través del análisis de este debate, que tuvo lugar en los primeros meses de 1965, se constata la profunda pugna de poder que se generó en el seno del PRI respecto de la reelección legislativa y, lo que es más importante, se hace evidente la conexión entre la reforma reeleccionista y la temprana lucha por la sucesión presidencial. El capítulo se divide en dos partes. En la primera, se describen las generalidades del debate extraparlamentario, los argumentos esgrimidos por cada uno de los bloques antagónicos que se formaron respecto de la reforma (el reeleccionista y el anti-reelecciónista) y los puntos más álgidos de la discusión. En la segunda parte se analiza la participación de los actores relevantes en la controversia reeleccionista de 1965, se describe la forma en que los líderes de ambos bloques intentaron construir una coalición

mayoritaria y se discute el papel que jugó el presidente Díaz Ordaz en el destino de la reforma.

#### 4.1 La Controversia sobre la Reelegición Legislativa en 1965: los Hechos

Terminó el año de 1964 y mientras que las Cámaras del Congreso entraban en periodo de receso, la polémica alrededor de la reelección legislativa tomó fuerza fuera del recinto parlamentario. El debate externo comenzó el 27 de diciembre, fecha en que las comisiones de Gobernación y de Puntos Constitucionales de la Cámara Baja presentaron su dictamen sobre la iniciativa del PPS (en la que se proponía que se permitiera la reelección de los diputados por dos periodos consecutivos). A partir de entonces, algo parecido a señales de alarma, llenaron las planas de todos los diarios. Es interesante observar que en los dos días que transcurrieron entre la primera lectura del dictamen y su aprobación en el Pleno de la Cámara de Diputados, se fijó la tónica y el contenido general de los ataques en contra de la reelección consecutiva de los diputados, ataques que se iban a repetir, *ad nauseam*, en los siguientes meses.

El senador Ignacio Ramos Praslow, quien también fungía como secretario general de la Confederación Nacional Campesina (CNC), fue quien marcó la pauta de los argumentos en contra de la reforma al artículo 59, cuando declaró que "desnaturaliza los principios fundamentales de la constitución de 1917" y que inevitablemente el proyecto estaba destinado al fracaso.

porque pone en peligro al país, [ya que] abre la puerta para que a continuación se reelijan los senadores, después los gobernadores y finalmente el presidente. Tal cosa implicaría una vuelta al porfiriato y la necesidad de derrocar a otro régimen más por la vía de las armas [...]. Si el

país fuera otro, tal vez sería deseable, pero no lo es. Detrás de la propuesta están ciertos diputados que desean perpetuarse en el puesto [...].<sup>1</sup>

A partir de ese momento quedaron asentadas las tres grandes líneas de la ofensiva anti-reelecciónista: la primera, y más nutrida, estuvo compuesta por un conjunto de argumentos vagos e imprecisos que giraron en torno al peligro que encerraba la medida para la estabilidad del país; la segunda se formó con argumentos más pragmáticos, centrados en las "razones ulteriores" que había detrás de la reforma; y la tercer vertiente, que fue la menos numerosa, presentó argumentos más prudentes respecto de la escasa pertinencia de la medida para el momento político que vivía el país.

#### *4.1.1 La reelección de los diputados es peligrosa: primera vertiente del anti-reelecciónismo*

Lo más interesante de la primera línea de ataque anti-reelecciónista es que, además de ser la más numerosa y aguerrida, sus primeros exponentes fueron priistas -viejos revolucionarios, diputados constituyentes y senadores como el propio Ramos Praslow- cuyas afirmaciones fueron después repetidas hasta el cansancio por diversos periodistas. Destacaron, desde el principio, las intervenciones de los senadores Andres Serra Rojas (jurista destacado),<sup>2</sup> Jesús Romero Flores, Juan de Dios Bojorquez y Luis L. León (todos ellos diputados constituyentes en 1917)<sup>3</sup>, así como la de Heriberto Jara (revolucionario destacado, diputado costituyente en 1917 y respetado líder político de izquierda).<sup>4</sup> Todas ellas contribuyeron con pólvora para la ofensiva anti-reelecciónista. Las razones que aducían para explicar el peligro

<sup>1</sup>Excélsior, 29 de diciembre de 1964.

<sup>2</sup>El Día, 3 de enero de 1965.

<sup>3</sup>La Prensa, 3 de enero de 1965.

inminente de la reforma eran diversas. Se afirmó que era contraria a la tradición política y a los ideales de la Revolución: "el pueblo mexicano tiene un arraigado sentimiento anti-reelecciónista, cuyas raíces se hunden en el inconsciente"<sup>5</sup>; "la reelección de los diputados sería una traición a la patria"<sup>6</sup>; "al aprobar la reelección, los diputados dieron deplorable prueba de desdén para uno de los ideales de los luchadores de 1910 y 1914, que puede ser considerado como la más tangible de las conquistas revolucionarias".<sup>7</sup> Incluso con argumentos empíricamente insostenibles se llegó a afirmar que

La no reelección de los diputados puede ser un acto antidemocrático en la teoría. Pero el constituyente de 1917, que ya había vivido la reelección indefinida de diputados y senadores en las cámaras porfirianas, sabía que, aunque antidemocrático, era el único medio precisamente para salvaguardar nuestra incipiente democracia.<sup>8</sup>

Asimismo, dentro de la primera vertiente del anti-reelecciónismo, muchos de los alegatos en contra de la reforma se enfocaron, engañosamente, hacia la reelección presidencial (como si fuera ese el contenido de la reforma aprobada por los diputados): "la iniciativa debe estudiarse con calma, no olvidemos lo que ocurrió cuando Obregón intentó reelegirse"<sup>9</sup>; "la reelección nunca ha sido bien vista, desde Cárdenas todos los expresidentes han estado en contra"<sup>10</sup>; "la experiencia histórica de Latinoamérica no deja ninguna duda: la reelección es el mecanismo productor del cáncer que explica, durante siglo y medio, la violación de las libertades esenciales y la imposibilidad de alcanzar la democracia".<sup>11</sup> En el mejor de los casos, se exacerbaron las advertencias sobre el potencial que tenía la

<sup>4</sup> *El Día*, 3 de enero de 1965.

<sup>5</sup> Francisco Ríos, *La Prensa*, 21 de enero de 1965; *Editorial de Novedades*, 2 de enero de 1965.

<sup>6</sup> Mauro Jiménez Lazcano, *La Prensa*, 9 de enero de 1965.

<sup>7</sup> *Editorial, Novedades*, 2 de enero de 1965.

<sup>8</sup> Antonio Prado Vértiz, *Novedades*, 16 de enero de 1965.

<sup>9</sup> Celestino Pérez, *Excelsior*, 29 de diciembre de 1964.

<sup>10</sup> Mario Huacuja, *Novedades*, 27 de enero de 1965.

reelección de los diputados para generar, por una suerte de "efecto dominó", la reelección en cadena de todos los funcionarios, y para desembocar, inevitablemente, en el regreso de la dictadura y/o en una nueva guerra civil: "la reelección de los diputados se convertiría en una fisura en el muro de contención que es la no-reelección para el pueblo de México: mañana se propondrá la de los senadores, y después...";<sup>12</sup> la medida "llevará a que se caiga el edificio de la no reelección ladrillo por ladrillo";<sup>13</sup> "la reelección permite la proliferación del cáncer que representa el caciquismo, la dictadura y la injusticia frente a los demás";<sup>14</sup> la reelección de los diputados "puede ser un retorno a las prácticas del porfirismo, dado que abre el camino para la reelección de los demás funcionarios";<sup>15</sup> "la no reelección ha sido el principio que ha salvado a México de caer por los despeñaderos de la dictadura que acechan a los pueblos del nuevo mundo";<sup>16</sup> otros piden que se recuerde

que de esa manera comenzó a perpetuarse la máquina gubernamental del porfirismo y que hubo necesidad de que el pueblo mexicano produjera una Revolución que incendió al país del uno al otro confín, bajo la bandera muy desgarrada pero aún en pie, de sufragio efectivo, no reelección.<sup>17</sup>

El carácter ambiguo, e incluso falaz de los argumentos sobre el "peligro" que encerraba la reforma, lleva a pensar que más que demostrar con razones lo indeseable de la medida, se buscaba generar temores imprecisos en la ciudadanía. Prácticamente todos los actores que estuvieron en favor de la reelección legislativa en 1965 (que eran básicamente los diputados y algunos académicos), en diferentes momentos declararon que hubo una

<sup>11</sup>Francisco Arellano Belloc, *Novedades*, 6 enero de 1965.

<sup>12</sup>Editorial, *Siempre!*, 13 de enero de 1965.

<sup>13</sup>Antonio Vargas MacDonald, *Siempre!*, 13 de enero de 1965.

<sup>14</sup>Francisco Arellano Belloc, *Novedades*, 20 enero de 1965. El segundo artículo anti-reeleccionista de Belloc en un mes.

<sup>15</sup>Editorial, *Excélsior*, 30 diciembre 1964; Alberto Domingo, *Política*, 1 de enero de 1965.

<sup>16</sup>Palabras de Don Antonio Soto y Gama, revolucionario e ideólogo del zapatismo, citado por Mario Huacuja, *Novedades*, 10 de enero de 1965. Nótese que es el segundo artículo de Huacuja en contra de la reelección, en espacio de un mes.

ofensiva anti-reelecciónista irracional y vaga, que tornó el debate en una controversia caótica, cargada de augurios y profecías, en vez de convertirlo en un intercambio fructífero y razonable de ideas. Por ejemplo, en octubre de 1965, los diputados priistas opinaron que:

con motivo del acuerdo tomado por la Cámara, se suscitó un amplio debate en el que participaron diversos sectores de la opinión pública. No siempre se abordó la cuestión con serenidad y con argumentos fundados; muchas expresiones fueron resultado de la irreflexión y del apasionamiento, llegando en algunos casos a constituir verdaderos insultos. Muchos de los que participaron en la discusión, lejos de contribuir a esclarecer las cuestiones esenciales y de verdadera trascendencia, tendieron a deformar, maliciosa y deliberadamente, el objeto, el sentido, y el alcance real de la reforma aprobada por la Cámara, propiciando la desorientación pública.<sup>18</sup>

Un miembro de la bancada del PRI llegó a afirmar:

Recordando el debate público en su verdadero carácter, yo diría que tal como se llevara a cabo en la prensa, en los corrillos, en los cóndales [...] más que un debate era un ensayo general de linchamiento político. Los linchados ibamos a ser casi todos nosotros, los diputados que nos habíamos atrevido a hablar y a votar en favor de la reforma al artículo 59 constitucional.<sup>19</sup>

Por su parte Adolfo Christlieb, el líder del PAN, opinó en 1965 que:

Hubo una campaña tendiente a deformar los objetivos de la reelección de los legisladores que utilizó como armas, la ignorancia y la mentira tendenciosa. Falsamente se invocó a Madero y a la Constitución de 1917; viejos constituyentes, que aceptaron varias veces su propia reelección en el Congreso, invocaron "respeto" para la Constitución de 1917.<sup>20</sup>

Otra opinión similar la expresó el prestigiado constitucionalista Manuel Herrera y Lasso: "Los enardecidos opositores cerraron la mente a la

<sup>17</sup>Antonio Prado Vértiz, *Novedades*, 16 de enero de 1965.

<sup>18</sup>Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, DDCD, 15 de octubre de 1965, p.15. Esto lo opinaron las comisiones citadas, el día en que la Cámara de Diputados decidió archivar la propuesta de reforma al artículo 59 constitucional, en virtud de que el Senado la había rechazado un mes antes.

<sup>19</sup>Enrique Ramírez y Ramírez, DDCD, 15 de octubre de 1965.

evidencia y con incomprendión -real e ingenua o fingida y tendenciosa- han incidido en confusiones y abultamientos, sometiendo la cuestión a una burda dialéctica que la desnaturaliza".<sup>21</sup> Una cosa es evidente: si de verdad hubo una estrategia deliberada para manipular a la opinión pública con este tipo de argumentos, lo cierto es que los anti-reelecciónistas encontraron en las prácticas políticas mexicanas un suelo fértil para su estrategia de ataque, porque como dijo por aquellos días, proféticamente, Ramón Zorrilla:

Reelección es una palabra que ataca muy directamente a los centros neurálgicos del país, debida o indebidamente, tras la agobiante experiencia histórica en lo que se refiere a la reelección del Ejecutivo [...]. Aún con los argumentos tranquilizadores de los diputados, los temores permanecerán. La lógica no puede imperar cuando la evolución del sistema de pesos y contrapesos entre los poderes escapa, en México, a toda lógica. En el mundo político de México se ha manejado por mucho tiempo lo implícito como una realidad más fuerte que cualquier explicación, incluso jurídica. Tal vez estemos al borde del cambio, pero no será fácil convencer al Senado y a una opinión pública negativamente dispuesta a este tipo de cambios. En la política mexicana, paradójicamente, los temores infundados resultan a veces muy lógicos.<sup>22</sup>

#### *4.1.2 Las "razones ulteriores": la segunda vertiente del anti-reelecciónismo*

La segunda vertiente de la ofensiva anti-reelecciónista, como ya se adelantó, estuvo compuesta por argumentos más racionales, de orden pragmático, que se centraban en las razones ocultas detrás de la aprobación de la reforma al artículo 59 constitucional. Tomando en cuenta los medios impresos en los que aparecieron este tipo de ataques a la reforma (*Siempre!, Política, Excélsior*) y dada la trayectoria política de varios de los personajes que los externaron, es posible decir que, a grandes rasgos, se trataba de sectores críticos, tanto del partido del régimen como de la oposición, con

---

<sup>20</sup>Adolfo Christlieb, *Crónicas...*, op. cit., pp. 45.

<sup>21</sup>Manuel Herrera y Lasso, *Estudios Constitucionales y Políticos*, (Méjico: Porrúa, 1986). p. 204.

<sup>22</sup>Excélsior, 4 de enero de 1965.

tendencias ideológicas de izquierda. Dentro de esta vertiente, que denominaremos "razones ulteriores", algunos de sus exponentes consideraban que Díaz Ordaz, movido por el interés de su propia reelección, estaba detrás de la reforma: "Está claro que el Senado va a rechazar la medida [que es] simplemente una finta política para calibrar la reacción del pueblo ante la reelección".<sup>23</sup> Se especuló con varias hipótesis interesantes sobre el interés del Ejecutivo por esconder otros problemas detrás de la alharaca causada por el tema: "Se trata de una maniobra diversionista de Díaz Ordaz, para ocultar el escándalo que va a causar el vigoroso ademán de fiscalización de las empresas descentralizadas como IMSS, ISSSTE, PEMEX, CONASUPO, etc., que el gobierno piensa iniciar".<sup>24</sup> O también:

Es entendible que la reacción [sea] tan ruidosa cuando se teme que lo que hay detrás es la reelección del Ejecutivo, pero hay una serie de signos que parecen sugerir, más bien, una maniobra diversionista. Se dan ocho meses para que la opinión pública la discuta. Los voceros del régimen no ocultan su deseo de que se discuta y, por si fuera poco, la prensa oficialista recoge todas las opiniones y hace todo el ruido que puede con el asunto. Mientras tanto se toman decisiones de importancia capital para el país, como el nombramiento de Hugo B. Margáin como embajador en Estados Unidos, en un discreto segundo plano, casi en la sombra.<sup>25</sup>

También se acusó a Díaz Ordaz de aparentar una actitud aperturista y democratizadora, cuando en realidad fortalecía el control político sobre la Cámara. Véase, por ejemplo, este comentario de redacción algo confusa:

La reelección de los diputados da al gobierno mayor capacidad de maniobra para controlar y coaccionar a los partidos políticos y mantener suspendida sobre ellos la amenaza del retiro del registro y, a la vez, la de no aceptar que consiguieron votos suficientes para obtener diputados, a menos que su comportamiento sea el sumiso y colaboracionista exigido a la oposición reconocida por el régimen[...]. Con el proceso electoral en manos del gobierno, éste decidirá, como ya lo hizo al estrenar las reformas que crearon los "diputados de partido", quiénes serán y cuántos, lo mismo en sus propias filas, que entre las de los partidos nacionales registrados, entre los que se reelegirán, como entre los que por primera vez se presenten

<sup>23</sup> Editorial, *La Prensa*, 31 de diciembre de 1964.

<sup>24</sup> Emilio Uranga, *La Prensa*, 15 de enero de 1965.

<sup>25</sup> Editorial, *Política*, 1 de enero de 1965.

candidatos. Contará el gobierno con un aparato más de premios y castigos para los partidos y para los aspirantes a la reelección en el suyo propio.<sup>26</sup>

Por otra parte, la vertiente "razones ulteriores" centró sus ataques en las motivaciones egoístas y caciquiles de los diputados, que no conformes con su privilegiada situación, pretendían asegurársela de por vida. Se dijo que la reforma se había aprobado al vapor, con sospechosa rapidez, porque los diputados "están defendiendo lo suyo, quieren permanecer en su chamba indefinidamente".<sup>27</sup> También se dijo:

Nadie pondría en duda la buena voluntad de los diputados si después de trabajar intensamente durante tres años, le heredaran a otro Congreso el vidrioso tema de la reelección de los representantes populares de la Cámara Baja [...]. Pero el hecho de que cuando apenas los conocemos comprometan su autoridad y su prestigio en una empresa de visible beneficio personal, les ha echado ya una fea mancha ante la opinión pública [...]. No fueron capaces de proponer un artículo transitorio, ni siquiera par salvar el último jirón de prestancia.<sup>28</sup>

Puede observarse que muchas críticas, dentro de esta segunda corriente de ataques, se centraron en la mala reputación de los legisladores.<sup>29</sup> Se escribieron cosas tales como, "los legisladores que no legislan, no tienen ninguna razón para creerse insustituibles";<sup>30</sup> "no hay indispensables, y mucho menos los señores diputados que no son técnicos. La perpetuación del mandato legislativo debe ser transitoria para no anquilosar las voluntades ni las ideas";<sup>31</sup> "la experiencia nos ha enseñado que a la Cámara de Diputados no llegan genios políticos, ni hombres de tal suerte excepcionales

<sup>26</sup> José Felipe Pardiñas, *Política*, 1 de enero de 1965. Una idea muy similar a la de Jorge Carrión, *Política*, 1 de enero de 1965.

<sup>27</sup> Ignacio Ramos Praslow, *Novedades*, 12 de enero de 1965.

<sup>28</sup> Editorial *La Prensa*, 6 de enero de 1965.

<sup>29</sup> Muchas de las actitudes que se critican a los legisladores -falta de profesionalización, falta de arraigo en sus distritos- son, en buena medida, efectos de la no reelección legislativa.

<sup>30</sup> Francisco Arellano Belloc, *Novedades*, 20 enero de 1965.

<sup>31</sup> Antonio Prado Vértiz, *Novedades*, 16 de enero de 1965.

que merezcan ser sus vitalicios representantes";<sup>32</sup> o "cómo nos van a convencer de que la carrera parlamentaria es necesaria en México, donde más del 90% de la población no sabe quién es el diputado del distrito donde vive".<sup>33</sup> Se llegó incluso a los insultos:

Los diputados se recetaron "por buenos servicios a la patria", la reelección por un periodo consecutivo para que sus siestas en mullida curul no se interrumpa cada tres años y para que la "posibilidad de adquirir una mayor experiencia parlamentaria" les duplique la capacidad de sumisión a los dictados del Ejecutivo.<sup>34</sup>

Asimismo, dentro de la vertiente de las "razones ulteriores", muchos de los ataques se enfocaron contra el PAN y contra Vicente Lombardo Toledano, adelantando hipótesis sobre los motivos que los llevaron a "coludirse" con el partido oficial. Básicamente se especuló sobre la intención del liderazgo de consolidar las oligarquías al interior del partido, en el caso del PAN, y el deseo de sacar de la jugada al resto de la izquierda y reelegirse de por vida, en el caso de Lombardo. Estas críticas se discuten más adelante cuando se analiza el papel que el PAN y el PPS jugaron en el debate externo a la Cámara.<sup>35</sup>

#### *4.1.3 No es el momento propicio para que se reelijan los diputados: la tercera vertiente del anti-reelecciónismo*

La tercera vertiente de la ofensiva anti-reeleccionista fue la menos abundante, aunque utilizó argumentos más razonados y prudentes

<sup>32</sup>Editorial, *Novedades*, 2 de enero de 1965.

<sup>33</sup>Gustavo de Anda, *Impacto*, 13 de enero de 1965.

<sup>34</sup>Alberto Domingo, *Política*, 1 de enero de 1965. Un ataque muy parecido en el Editorial de *La Prensa*, 13 de enero de 1965.

<sup>35</sup>Por el momento, baste un botón de muestra: "el fin oculto de la reforma es permitir al bloque del Partido Popular Socialista continuar tres años más en la Cámara [y asimismo] mantener a la aristocracia panista en posesión de las curules por todo el tiempo que sea posible, cerrando las puertas a la juventud del partido y a los militantes que han realizado

relacionados con el *timing* de la reforma.<sup>36</sup> Sus ataques contra la reforma se centraron en el hecho de que el momento político no era propicio para poner en práctica la reelección de los diputados, porque aún no se podían apreciar cuidadosamente los efectos de la reforma de los "diputados de partido" y, por lo tanto, resultaba prematuro aventurarse en una nueva reforma institucional:

La opinión generalizada es que la reforma de los "diputados de partido" fue un paso importante para el desarrollo y fortalecimiento de los partidos de oposición, pero ni siquiera se puede aseverar lo anterior porque todavía no se tienen los suficientes elementos de juicio para hacerlo. Así es que, ¿cuál es la prisa de reformar una vez más la Constitución cuando aún no ha transcurrido el tiempo suficiente como para evaluar los efectos de la reforma anterior?<sup>37</sup>

O, porque era necesario sentar las bases para unas elecciones democráticas y confiables, antes de pensar en la reelección: "Cuando haya elecciones rigurosamente democráticas la no reelección de los legisladores carecerá de sentido. Por el momento importa más luchar por la limpieza y justicia electoral".<sup>38</sup>

#### *4.1.4 La defensa de la reelección inmediata de los diputados*

Esas fueron a grandes rasgos las tres vertientes de los ataques formulados en contra de la reforma al artículo 59 aprobada por la Cámara de Diputados. Las voces en favor de la reforma fueron mucho menos

méritos en las duras luchas de la oposición". Antonio Vargas MacDonald, *Siempre!*, 13 de enero de 1965.

<sup>36</sup> La fuente de todos los ataques prudentes en contra de la reforma al artículo 59 constitucional es el periódico *El Día*, dirigido en ese momento por Enrique Ramírez y Ramírez, diputado priista, que como se ha visto, estaba abiertamente en favor de la reforma. Esto no puede ser una casualidad, como tampoco lo es el hecho de que *El Día*, fuera también el periódico en el que se presentaron más artículos en favor de la reforma, como se verá en adelante.

<sup>37</sup> Francisco López Cámaras, *El Día*, 2 de enero de 1965 y Rodolfo de la Peña, *El Día*, 6 de enero de 1965.

<sup>38</sup> Narciso Bassols, *El Día*, 4 de enero de 1965, Francisco Martínez de la Vega, *El Día*, 11

abundantes. Se trató, por un lado, de los diversos diputados que se defendían a su vez de los ataques o que reiteraban su antirreelecciónismo en el caso del presidente de la República (intervenciones que se describen y analizan más adelante). Por el otro, la defensa corrió a cargo de un grupo de académicos y periodistas que consideraban la medida adecuada y provechosa para el sistema político y que, sobre todo, se manifestaban en favor de que el debate sobre una cuestión tan importante fuera claro, razonado y provechoso para la ciudadanía. Se planteó, entre otras cosas, que "si la cuestión central ha de ser dilucidada, desde ahora se debe renunciar tanto al fácil recurso de la condenación catastrófica y prejuiciosa, como a la adhesión mecánica;<sup>39</sup> y, que "es saludable la confrontación de opiniones para que se ahonde en el tema y se esclarezcan los aspectos de tan importante cuestión" y, también, que "de enero hasta el próximo septiembre hay tiempo bastante para examinar a fondo la bondad o el carácter negativo de la reforma electoral recientemente aprobada por la Cámara de Diputados".<sup>40</sup> Sobre los ataques anti-reelecciónistas, se comentó:

Se ha llegado a profetizar calamidades y desastres si se reelegan los diputados. Esto es sencillamente pueril [...]. Juzgan demasiado endeble la estructura social y política de México quienes nos auguran grandes males por una reforma tan modesta en sus alcances. El intento de desatar una guerra fría de rumores al inicio del gobierno de don Gustavo Díaz Ordaz, tiene todas las características de la intimidación [...]. El debate debe continuar dentro de los cauces debidos, con la mayor objetividad posible, exponiendo razones, datos, argumentos, y no solamente adjetivos<sup>41</sup>

Y en contra de los ataques expresados por los diputados constituyentes, se argumentó lo siguiente:

Para algunos diputados constituyentes, el proyecto de reelección limitada de la Cámara Popular ha sido poco menos que un delito de lesa revolución. Sin embargo, al revisar el Diario de Debates del Congreso de

de mayo de 1965; Carlos Alvear Acevedo, *Excélsior*, 5 de enero de 1965.

<sup>39</sup>Rodolfo Peña, *El Día*, 6 de enero de 1965.

<sup>40</sup>Juan Jerónimo Beltrán, *El Día*, 3 de enero de 1965.

<sup>41</sup>Juan Jerónimo Beltrán, *El Día*, 10 de enero de 1965.

1916-17 queda claro que ni por un momento asoma la idea de prohibir la reelección de diputados y senadores, ni en el proyecto de Carranza, ni en los dictámenes, ni en los debates.<sup>42</sup>

Se destacaron, asimismo, diversos aspectos benéficos de la reelección legislativa, como el hecho de que fortalecería a la Cámara y a los partidos de oposición o que era un complemento adecuado a la reforma de los "diputados de partido".<sup>43</sup> Entre los defensores de la reelección ilimitada (y no de la medida aprobada por la Cámara), cabe mencionar a dos destacados constitucionalistas, Antonio Martínez Báez y Manuel Herrera y Lasso. Ambos publicaron diversos artículos en donde presentaban, con argumentos sólidos, la pertinencia de la reelección legislativa y el carácter anti-constitucional de la no-reelección de los miembros del Congreso.<sup>44</sup> La participación de los distinguidos juristas, motivó a que se realizaran diversos estudios de derecho comparado sobre la reelección, entre los que destaca un interesante trabajo de Pedro Pablo Camargo, que compara la legislación respecto de la reelección presidencial y ejecutiva en las diversas repúblicas de Latinoamérica y concluye diciendo que sería conveniente que el gobierno realizara una consulta popular sobre la pertinencia de permitir la reelección de los diputados.<sup>45</sup>

Sin embargo, como ya se dijo, las voces a favor se oyeron poco. Pese a los defensores de la reelección de los diputados, muy pronto la discusión se tornó caótica y en ella preponderaron en forma aplastante los argumentos que hizo suyos la primera vertiente del antirreeleccionismo: el inminente peligro de que se reinstaurara la dictadura al pisotear los ideales de la Revolución.

<sup>42</sup>Javier Romero, *El Día*, 8 de febrero de 1965.

<sup>43</sup>Juan Jerónimo Beltrán, *El Día*, 10 de enero de 1965.

<sup>44</sup>De Antonio Martínez Báez, ver por ejemplo, "Los diputados frente a la Constitución", *Excélsior*, 8 de enero de 1965; y, "Diputados y Senadores: posibilidad de reelección ilimitada", *Excélsior*, 12 de enero de 1965. De Manuel Herrera y Lasso, ver *Estudios Constitucionales...*, op. cit., pp. 204-205.

<sup>45</sup>Pedro Pablo Camargo, *Reelección Presidencial...*, op. cit., p. 73.

#### 4.1.5 La Asamblea Nacional del PRI: el clímax del debate

Al paso del tiempo, la polémica reelecciónista tuvo diversos grados de intensidad. En la siguiente tabla se presenta la distribución de los artículos que se publicaron sobre el tema en los meses de 1965. La muestra no es exhaustiva, se basa en una recolección de artículos realizada en 1965 por un centro de documentación.<sup>46</sup> Pese a que la tabla carece de rigor científico, resulta ilustrativa para mostrar cuáles fueron los momentos álgidos del debate.

28DIC. (64)15 ENE. (65)	FEB RERO	MAR ZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOS TO	SEP TIEM BRE	OCTU BRE
210	6	1	41	11	0	0	0	18	4

Fuente: La autora, con base en la colección de artículos periodísticos contenida en CIDOC, *op. cit.*

Claramente enero es el mes en el que la opinión pública estuvo más involucrada en la controversia reelecciónista y esto no es raro, dado que el tema era nuevo y de algún modo llamativo. El siguiente momento de gran intensidad toma lugar en abril y mayo. Finalmente, el interés se vuelve a despertar en septiembre, cuando el Senado rechaza la reforma.

El interés que suscitó la reelección en los meses de abril y mayo, se explica porque fue justamente a finales de abril, cuando tuvo lugar una Asamblea Nacional del Partido Revolucionario Institucional, y fue ahí donde la polémica pública respecto de la reelección verdaderamente concluyó.

<sup>46</sup>Tarcisio Ocampo y Humberto Jurado, *Méjico Reelección de Diputados, 1954-1965*, (Méjico: Centro Intercultural de Documentación, CIDOC, Dossier 28, 1969).

El 28 de abril, en el seno de la Asamblea, los miembros del CEN del partido y los delegados estatales ante la Asamblea suscribieron un documento en contra de la reelección de los diputados. El autor y principal promotor de dicho documento fue Carlos Madrazo, político tabasqueño de larguísima trayectoria en el PRI y presidente del CEN del partido desde el primero de diciembre de 1964.<sup>47</sup> En su discurso, a nombre del CEN y de las delegaciones estatales, Madrazo empieza por hacer un reconocimiento a la destacada labor de los diputados de la XLVI Legislatura y muy especialmente al líder de la Cámara, Alfonso Martínez Domínguez. En seguida, se pronuncia en contra de que se lleve a cabo la reforma del artículo 59 constitucional, argumentando que si bien el debate al respecto ha sido "provechoso y enriquecedor", lo cierto es que está causando divisiones indeseables al interior del PRI, en un momento en el que justamente se requiere de "la lucha y el esfuerzo conjunto de todos los hombres del partido para alcanzar los más altos objetivos de la Revolución". Madrazo termina su discurso llamando a la disciplina y la unidad: "El Partido sabe que todos sus miembros comprenderán e interpretarán debidamente esta resolución. Al acatarla, contribuirán a consolidar la unidad de nuestra organización".<sup>48</sup>

A continuación, Adolfo Martínez Domínguez, líder de la Cámara de Diputados, pronunció un discurso muy interesante. En representación de los diputados priistas, agradece los elogios de Madrazo. Sin embargo, se niega a

<sup>47</sup> Madrazo, como se verá más adelante, fue uno de los grandes protagonistas en el proceso que llevó al fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965. En adelante se describen partes importantes de su trayectoria política. Por el momento, baste decir que desde muy joven fue militante de izquierda; prominente líder estudiantil desde la Preparatoria Nacional; posteriormente participó en la creación de los sectores de su partido; fue diputado federal en la Legislatura 1943-1946; y gobernador de su estado natal durante el sexenio de López Mateos (1958-1964), cargo del que pasó a la presidencia de su partido. Para un interesante estudio de la trayectoria de éste político tabasqueño ver Rogelio Hernández, *La Formación del Político Mexicano, El Caso de Carlos A. Madrazo* (México: El Colegio de México, 1991).

<sup>48</sup> *Historia Documental ... , op. cit., tomo 8, pp. 501-506.*

suscribir el documento anti-reelecciónista argumentando que, tal como lo señaló el propio Madrazo en su discurso,

la decisión de la Cámara fue tomada conforme a Derecho en una asamblea libre y soberana y en ejercicio de una función constitucional. Tiene por tanto dicha decisión una jerarquía jurídica que no puede transgredirse por nosotros mismos que la tomamos.<sup>49</sup>

No obstante lo cual, Martínez Domínguez aclara "nuestra abstención no entraña ni el más leve propósito de quebrantar la disciplina a que estamos obligados como militantes del Partido"<sup>50</sup> y en un acto de enorme simbolismo político, Madrazo y Martínez Domínguez se abrazan públicamente.<sup>51</sup> Al igual que ocurrió en 1933, una Asamblea del Partido se situaba por encima de una rama del gobierno federal.

Cinco meses después, en la sesión del 24 de septiembre de 1965, las Comisiones de Gobernación y de Puntos Constitucionales del Senado rindieron el dictamen correspondiente a la iniciativa priista sobre la reelección inmediata, para dos períodos sucesivos, de los diputados federales. Las comisiones declaran que

al examinar los discursos pronunciados durante el debate, se advierte que los representantes de todos los partidos políticos que participaron en la discusión, coincidieron en que las finalidades de la reforma son [...] el fortalecimiento político de la Cámara de Diputados, [...], el logro de bases más sólidas para el equilibrio de los tres poderes [...]; el mejoramiento de los cuadros legislativos, [y] la promoción de una más eficaz coordinación entre ambas cámaras del Congreso [...].<sup>52</sup>

Y concluyen:

Las Comisiones aprecian las aspiraciones que movieron a la Cámara de Diputados [...], pero estiman que para alcanzar las metas ya señaladas, no es necesaria la reforma propuesta, ya que la actual Constitución ofrece en su conjunto y específicamente en varios de sus preceptos, [...] los medios

<sup>49</sup> *Ibid.*, pp. 507-511.

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> *El Día*, 28 de abril de 1965.

<sup>52</sup> Diario de Debates del Senado de la República, 24 de septiembre de 1965, p. 57.

jurídicos de bien probada eficacia para lograr el desenvolvimiento cívico [...] en la actual etapa de desarrollo [...] del país.<sup>53</sup>

Con base en ello, presentan un punto de acuerdo que consiste en no aprobar la iniciativa y regresarla a la Cámara colegisladora para efectos del inciso D del art. 72 constitucional.<sup>54</sup> A petición de un senador, se dispensa el trámite de la segunda lectura, con lo cual se abre en seguida el debate sobre el mismo. Sin embargo, no se inscribe ningún orador y se procede a la votación. El dictamen queda aprobado, unánimamente, con 47 votos. Así, los senadores rechazaron sin discusión la reelección de los diputados. Pero esto fue tan sólo una formalidad. La reforma había perdido toda posibilidad de entrar en vigor desde la celebración de la Asamblea General del Partido Revolucionario Institucional.

#### **4.2 Los Bloques Antagónicos: el Análisis de los Personajes**

Hasta aquí se ha descrito, a grandes rasgos, la polémica extraparlamentaria sobre la reelección, que ocurrió en los primeros meses de 1965 y los resultados de la Asamblea del PRI. Lo que viene a continuación es un análisis de la participación que tuvieron en el debate, y en el fracaso de la reforma, distintos grupos y personajes, que desde el interior de PRI, o desde la oposición, utilizaron los medios a su alcance para influir en el desenlace del proceso de decisión Constitucional.

---

53 *Ibid.*

54 El inciso D del artículo 72 a la letra dice: "Si algún proyecto de ley o decreto fuese desecharado en su totalidad por la cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinando de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desecharó, la cual lo tomará otra vez en consideración y si lo aprueba por la misma mayoría pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero si lo reprobase, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones".

#### 4.2.1 El presidente y la polémica reelecciónista

Entre enero y abril de 1964 se consolidaron, en el interior del PRI dos coaliciones antagónicas alrededor de la reelección legislativa, teniendo al presidente como testigo principal del conflicto entre ellas. Para nadie era un secreto que Díaz Ordaz había estado detrás de la aprobación de la reforma en diciembre de 1964 en la Cámara de Diputados. Tal como se discutió en el capítulo anterior, es factible suponer que el presidente estuvo más que de acuerdo con el sentido del voto de la Cámara. Esto se supuso también en aquel entonces:

Todo indica que la idea de la reelección trae cola [...]. La iniciativa parte del PPS pero no fue postergada ni rechazada, como se esperaba [...]. Pese a que en un principio eran muchos los diputados del PRI que se oponían a la proposición, el 'control político' del partido, personificado por Alfonso Martínez Domínguez, libró sus órdenes a los diputados priistas. ¿De dónde vinieron las presiones? Para cualquiera que conozca, así sea someramente, la mecánica de la política mexicana, no hay la menor duda: el control político de las Cámaras -de cualquiera de las Cámaras- sólo se mueve por instrucciones precisas del presidente de la República. La responsabilidad principal de la aprobación de la tesis reeleccionista debe achacársele, por tanto, al licenciado Gustavo Díaz Ordaz.<sup>55</sup>

Y en el mismo sentido se dijo, "...eso de que la iniciativa es de Don Vicente es un decir... a Don Vicente le dijeron que dijera para que no sea el PRI el que cargue con el 'pecado'.<sup>56</sup> Siguiendo esa lógica, también quedaba claro que Díaz Ordaz tendría la última palabra en el desenlace de la polémica. Sin embargo, decirlo así es engañoso, dado que la controversia justamente se dio porque Díaz Ordaz mantuvo, a lo largo de todo el proceso, una actitud ambigua con respecto al destino de la reforma. Y aún más, el conflicto se mantuvo vivo virtualmente hasta la víspera de la Asamblea del PRI y tanto los

<sup>55</sup>Editorial, *Política*, 1 de enero de 1965.

<sup>56</sup>Gustavo de Anda, *Impacto*, 6 de enero de 1965.

diputados priistas, liderados por Martínez Domínguez, como los opositores a la reforma, encabezados por Carlos Madrazo, se mantuvieron firmes en sus posiciones, lo cual lleva a pensar que el presidente permitió, de forma deliberada, que ambos bloques pensaran que saldrían victoriosos. Esta hipótesis se refuerza al considerar la forma en que terminó la controversia: el CEN de PRI votó en contra de la reelección de los diputados (con lo cual se bloqueaba la reforma), pero se hizo un reconocimiento público a la destacada e impecable labor de los diputados (sin "linchamiento público", ni "muerte política" de alguno de ellos) dándoles la razón a los diputados priistas. Es decir, ninguno de los bloques quedaba totalmente derrotado. En un interesante estudio sobre la trayectoria del político tabasqueño, Rogelio Hernández plantea lo siguiente:

Madrazo había encabezado la oposición en contra y había triunfado, pero era evidente que en la rectificación de los diputados se hallaba la mano de Díaz Ordaz, pues durante los cuatro meses que siguieron a la propuesta, Martínez Domínguez había dado claras muestras de no querer dar marcha atrás. Por otro lado, la iniciativa era en sí misma sospechosa, pues los diputados, y su líder en particular, debieron contar con algún apoyo externo para llevarla a cabo.<sup>57</sup>

Sobre la intervención de Díaz Ordaz en el desenlace del conflicto, vale la pena mencionar que, un día antes, un artículo en *Excélsior* reportaba que finalmente se había llegado a una salida "conciliatoria" para el conflicto en el PRI:

Según parece ha surgido ya una fórmula conciliatoria. La información sobre el particular, aunque señalaba su origen 'extraoficial', tenía el sello del PRI. Consiste dicha fórmula en una declaración del presidente del PRI en la cual reconoce la razón de los diputados -jurídica, política e histórica- para aprobar la reforma constitucional; pero señala que, para fines prácticos, de momento es "inopportuna y prematura". Esto deja a todos contentos, los diputados que temían ser colocados en la picota durante el congreso, podrán respirar a gusto. Y el presidente del PRI habrá puesto un elegante dique a la reelección.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> Rogelio Hernándezáñez, *La Formación...* op. cit., p.158.

<sup>58</sup> Antonio Ramírez de Aguilar, *Excélsior*, 26 de abril de 1965.

Lo que sí es un hecho, es que Díaz Ordaz promovió un extenso debate público. El 8 de enero de 1965, Francisco Galindo Ochoa, Director General de Difusión y Relaciones Públicas de la presidencia de la República, presenta un comunicado de prensa en el cual asegura que tiene el privilegio de conocer desde hace muchos años al presidente y en virtud de ello sabe

de su firme convicción contraria a la reelección del presidente de la República. El ya ha expresado en muchas ocasiones que la estabilidad política, social y económica de que disfruta el país se debe, fundamentalmente, a que cada seis años el pueblo de México tiene el derecho y deber de elegir un nuevo jefe del Poder Ejecutivo de la Nación.<sup>59</sup>

Por lo tanto, asegura Galindo, Díaz Ordaz no va a auspiciar ningún intento por cambiar dicha regla. Esto sucede un día después de que Carlos Madrazo declara que en la próxima Asamblea Nacional del partido los sectores van a decidir la conveniencia de la reelección, no sólo de diputados, sino para todos los puestos de elección popular, incluyendo la presidencia de la República.<sup>60</sup> Ambas declaraciones generaron importantes reacciones en la prensa: de franca alarma, en el caso de la declaración de Madrazo y, en general, de aplauso ante el comunicado del vocero del presidente. Sin embargo, un editorial en la revista *Política* señala, con mucha razón, lo siguiente:

El señor Galindo Ochoa tuvo buen cuidado de respetar las reglas del juego de la política "a la mexicana": no dijo que el presidente le había ordenado lo que él declaró; dejó la puerta abierta para que el presidente lo desmienta, o calle cuando se le atribuya lo contrario, sin que nadie pueda acusarlo de contradicción, o de reeleccionismo, o de antireeleccionismo. No obstante, la prensa, los editoriales de subsidios y PIPSA y los comentaristas radiofónicos entendieron: 'rotundo mentis del presidente a quienes le atribuyeron la aprobación de la iniciativa reeleccionista con intenciones futuristas.'<sup>61</sup>

<sup>59</sup> *El Día*, 8 de enero de 1965.

<sup>60</sup> *Novedades*, 7 de enero de 1965.

<sup>61</sup> *Política*, 15 de enero de 1965.

Unos días más tarde, el secretario de Gobernación, Luis Echeverría, recalca que "el presidente Díaz Ordaz sustenta la convicción radical de que es intocable el principio de la no reelección del jefe del Ejecutivo". Asimismo, asegura que "el amplio debate que está desarrollándose en torno de la reelección de los diputados, es prueba del ambiente de plena libertad que priva en el país" y hace votos por que "en la discusión se hagan a un lado las pasiones personales, rencores y prejuicios, para que mediante el intercambio de ideas se eleven las prácticas cívicas".<sup>62</sup> Como puede verse, el gobierno no intentó apagar la controversia, más bien echó leña al fuego para que continuara el debate. En apariencia, las intervenciones de los voceros del presidente intentaban tranquilizar a la ciudadanía, pero curiosamente las suspicacias no se acallaron, sino todo lo contrario: el debate se volvió aún más caótico a partir de entonces.

¿De qué lado estaba realmente Díaz Ordaz?, ¿qué quería lograr promoviendo un candente debate respecto de la reforma, si nunca pensó apoyarla?, ¿estaba creando, como acusaban sus críticos, bombas de humo para ocultar otros problemas? o, si estuvo a favor de la reforma en un principio, ¿qué lo hizo cambiar de opinión? Si el presidente quería que la reelección de diputados tuviera éxito, ¿por qué no intentó que se aprobara con mayor rapidez en la Cámara, para que pasara al Senado en el mismo periodo ordinario de sesiones, sin dejar que el debate se ensuciara? Si no lo hizo por estar sujeto a presiones de su partido, ¿por qué no promovió un periodo

---

62 *El Día*, 13 de enero de 1965. Pese a que, según el secretario de Gobernación, el gobierno ha mantenido una actitud respetuosa de la libertad de expresión, cabe mencionar que el 10 de enero, dos días antes de sus declaraciones, un programa de radio llamado 'Miscelánea Denegri' fue suspendido sin explicación clara. En dicho programa iban a debatir sobre el tema de la reelección consecutiva de los diputados dos senadores - Andrés Serra Rojas y Alberto Terrones Benítez- quienes habían manifestado públicamente su oposición a la medida, y Adolfo Christlieb Ibarrola y Vicente Lombardo Toledano; en defensa de los diputados. "El programa de Denegri fue suspendido. Primero se anunció que él no había llegado y después un locutor dió disculpas: 'la Miscelánea Denegri del domingo 10 de enero no pasará por causas de fuerza mayor'. (*El Nacional*, 15 de enero de 1965, en Tarcisio Ocampo y Humberto Jurado, *Méjico Reelección de Diputados....op. cit.*, p. 4/122).

extraordinario del Congreso de la Unión?, ¿por qué no trabajó para negociar la reforma entre los grupos de poder?, ¿por qué no asumió el liderazgo de la coalición reelecciónista?, ¿acaso Díaz Ordaz estaba únicamente promoviendo un experimento político?, ¿estaba el presidente midiendo la reacción de su partido y del público en general ante su propia reelección? O, ¿estaba deliberadamente confrontando a dos grupos al interior del PRI, que ya en ese momento buscaban adquirir fuerza en la temprana lucha por la sucesión presidencial?, ¿intentaba Díaz Ordaz aumentar su propio poder al confrontarlos?

Pese a la actitud ambigua que mantuvo Díaz Ordaz en todo el proceso, está claro que incentivó a los diputados a aprobar la reforma. Lo que no está tan claro, es por qué lo hizo. Como se adelantó en el Capítulo 3, la reelección de los diputados atentaba contra uno de los pilares del arreglo institucional hiperpresidencialista. Resulta extraño que el presidente promoviera algo que atentaba en contra de su propio poder. Pero dado que lo hizo, es conveniente especular sobre las razones que lo impulsaron. En primer lugar, como decían algunos críticos de la reforma, al promoverla, el gobierno daba la impresión de que buscaba democratizar al país, fortaleciendo a los partidos de oposición, mientras que se daba el golpe de gracia para sacar definitivamente de la jugada institucional a la oposición incómoda para el régimen (sinarquistas, MLN, FEP).<sup>63</sup> En segundo lugar, la reforma le daba al presidente la posibilidad de mantener en la Cámara a los diputados que le convinieran, del PRI y de la oposición, durante todo su sexenio (no puede olvidarse la discrecionalidad con que se manejaron las listas de los "diputados de partido") y en las elecciones intermedias de 1967, le abría un espacio para que el presidente influyera en la composición de la Cámara después de pasado su periodo de gobierno. En tercer lugar, la reelección legislativa serviría para bloquear una

---

<sup>63</sup>Diego Valadés ha dicho que ésta es una de las principales razones que explican el apoyo de Díaz Ordaz a la reforma.

reforma del PRI (impulsada por Madrazo) que, de tener éxito, pondría en peligro la fuerza de Díaz Ordaz al interior del partido, sobre todo cuando llegara el momento de la sucesión (esta reforma se describe más adelante). Finalmente, y no menos importante, tal vez Díaz Ordaz pensaba en perseguir su propia reelección y todo el asunto era un experimento político.

Pero aún si la reelección de diputados le resultaba benéfica, lo cierto es que el presidente no estuvo dispuesto a poner en riesgo su poder trabajando activamente para lograr que fuera exitosa. Mas bien parece que, al observar la reacción del anti-reeleccionismo al interior de su partido, Díaz Ordaz aprovechó la oportunidad de fortalecer su posición matando la reforma, pero guardando en secreto su decisión el tiempo suficiente para generar expectativas de triunfo en los dos grupos antagónicos y lograr así que ambos se debilitaran en la lucha.

#### *4.2.2 La postura anti-reeleccionista del presidente del PRI*

Sin lugar a dudas, Carlos Madrazo fue el líder de la coalición anti-reeleccionista.<sup>64</sup> Las declaraciones que hizo a principios de enero de 1965, en

64 "La lucha en contra de la reelección de diputados inició y terminó con Carlos Madrazo" opina en retrospectiva Vicente Fuentes Díaz (*Entrevista, cit.*). Esa misma impresión la tiene Rogelio Hernández (*La Formación..., op. cit.*, pp. 154-158) y la comparten hoy otros personajes que fueron testigos de los acontecimientos ocurridos en 1964 y 1965. En las entrevistas llevadas a cabo para la elaboración de este trabajo, políticos panistas y priistas tales como Raúl González Schmalli (*Entrevista, 18 de enero de 1995*), Rafael Estrada Sámano (*Entrevista, 8 de mayo de 1995*), Juan José Rodríguez Pratts (*Entrevista, 2 de mayo de 1995*), Alfonso Martínez Domínguez (*Entrevista, cit.*) y Luis Echeverría Alvarez (*Entrevista, 10 de enero de 1995*) coincidieron en señalar a Madrazo como el indiscutible promotor de la no-reelección. Sin embargo, con la excepción de Adolfo Christlieb, durante el debate extraparlamentario en 1964 nadie denunció el papel activo de Madrazo en la campaña anti-reeleccionista: "El actual presidente del PRI, designado desde el 7 de diciembre de 1964, después de aprobada la iniciativa y sin que hubiera opinado antes en la discusión, comenzó una campaña, en ocasiones sorda y en otras plagada de 'violencias tropicales' contra la reelección de los diputados, votada por una Cámara donde la abrumadora mayoría pertenece a su partido". (*Crónicas...op. cit.* p. 45). Por lo demás, prácticamente lo reconoció el propio Madrazo cuando, en una entrevista que le concedió a un corresponsal extranjero, describió el asunto como una "victoria pírrica", que lo

el sentido de que la reelección se discutiría en su acepción más amplia, abarcando incluso al presidente de la República, definitivamente enrarecieron el ambiente del debate. A partir de ese momento la discusión se enfocó aún más en la reelección presidencial. De nada sirvieron ya los categóricos pronunciamientos de los voceros de Díaz Ordaz en contra de la medida, ni la carta de aclaración que envió el propio Madrazo sobre sus declaraciones, en la que aseguraba que nunca habló de otros puestos de elección que no fueran los diputados<sup>65</sup> (carta que *Novedades* publicó junto con la respuesta del reportero, donde aseguraba tener varios testigos de lo dicho por Madrazo):

Parece ser cierto que Madrazo se refirió a otros cargos con el deliberado propósito de crear una corriente adversa más grande de la que ya existía e incluso provocar que el primer mandatario interviniere en el asunto.<sup>66</sup>

Objetivo que, claramente, logró. Para finales de enero, Madrazo más prudente declaró que guardaría su opinión, respecto de la reforma al artículo 59, hasta la celebración de la Asamblea Nacional del PRI. Sin embargo, según dice Rogelio Hernández:

Sólo en parte cumplió su promesa, porque en cualquier oportunidad se manifestaba contra la reelección. En la conmemoración del aniversario 48 de la Constitución, Madrazo leyó un discurso en el cual advirtió que el movimiento armado había tenido como uno de sus principales móviles el acabar con las reelecciones de Porfirio Díaz y que por ende eran éstas una herencia y una enseñanza que no debían olvidarse. En marzo, en su visita a Mexicali, recordó que Madero se había levantado con la bandera de la no reelección.<sup>67</sup>

No fue sino hasta finales del mes de marzo cuando Madrazo explícitamente estableció su oposición a la reforma propuesta.<sup>68</sup> ¿Por qué se oponía Madrazo a la reelección? Según sus propias declaraciones, porque

debilitó en el momento que más fuerza necesitaba para llevar a cabo exitosamente la reforma al PRI (Rogelio Hernández, *La formación...*, op. cit.).

<sup>65</sup> *Novedades*, 8 de enero de 1965.

<sup>66</sup> Rogelio Hernández, *La Formación...*, op. cit., p.155.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p.156.

obstaculizaba la rotación de los titulares de los escaños, condición necesaria para la vitalidad del sistema. La reelección fomentaría "la arterioesclerosis en los cuadros del partido".<sup>68</sup> Sin embargo, diversos personajes opinan que la violenta ofensiva anti-reelecciónista del presidente del PRI estuvo relacionada con la temprana lucha por la sucesión presidencial. En un artículo que publicó Adolfo Christlieb en noviembre de 1965, declaró lo siguiente:

Si en el fondo existe una división entre los dos grupos que aparentemente se han formado en el PRI, ciertamente no está fundada en divergencias ideológicas, ni en tácticas de control, cuando mucho es sólo la manifestación de escaramuzas preparatorias para decidir el control de éste órgano de gobierno que es el PRI, con el fin de manejar la política oficial durante los próximos años, al amparo del poder público, en beneficio del grupo que resulte vencedor [...]. Para Madrazo, la lucha que hoy mantiene significa intentar, por segunda vez, un camino que hace años trató de emprender dentro del partido oficial, formando grupos alrededor de su persona, en favor de un aspirante a la presidencia, que hoy pudiera ser él mismo [...]. Paralelamente, sus opositores tratan de alcanzar el control político del partido oficial. Los dos grupos penden de hilos muy delgados, sostenidos por el mismo dedo que, aunque lo niega, tolera las confusiones de partido y gobierno, y contempla indiferente, porque sabe su fuerza personal y la de sus contendientes.<sup>70</sup>

La declaración de Christlieb es muy fuerte y sitúa de lleno el conflicto reelecciónista en el ámbito de la lucha por la sucesión presidencial. Juan José Rodríguez Pratts opina que "la búsqueda de la presidencia, combinada con el deseo de Madrazo de impedir la reelección de Díaz Ordaz, explican en parte su oposición a la reelección consecutiva de los diputados".<sup>71</sup> Vicente Fuentes Díaz piensa que

Madrazo aspiraba a la Regencia del Distrito Federal y todo el mundo pensó que lo iba a lograr dada su destacada labor como gobernador de Tabasco

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 157.

<sup>70</sup> Adolfo Christlieb, *Escritos Periodísticos* (Méjico: EPESSA, 1994, p. 207). El asunto al que alude Christlieb, cuando afirma que "Madrazo hace grupos alrededor de su persona en favor de un aspirante a la presidencia", se refiere a una serie de conflictos en los que se vio involucrado Madrazo cuando apoyó la pre-candidatura de Rojo Gómez para suceder a Avila Camacho.

<sup>71</sup> Juan José Rodríguez Pratts, Entrevista, *cit.*

en el sexenio anterior y su buena relación personal con el presidente electo, habiendo sido el primer gobernador que se declaró públicamente a favor de su candidatura. Pero no le dieron ese puesto. En el fondo yo creo que veía más fácil su llegada a la presidencia de la República desde el DDF [...]. Su campaña en contra de la reelección seguramente fue una forma de vengarse de Díaz Ordaz, o quizás una manera de evitar que el presidente intentara reelegirse.<sup>72</sup>

Alfonso Martínez Domínguez, el principal adversario de Madrazo en el conflicto reeleccionista, también piensa que el presidente del PRI estaba temeroso de que Díaz Ordaz intentara reelegirse

[Madrazo] consideraba que no había forma de garantizar que la reelección de diputados no se convirtiera en una bola de nieve que terminara en la reelección del presidente de la República.

El entonces secretario de Gobernación, Luis Echeverría, opina que

para entender lo que pasó en 1964-1965, hay que tomar en cuenta varios factores: la historia de Madrazo y sus proyectos a futuro, el afán de Martínez Domínguez de fortalecerse al interior del partido, la pugna entre Madrazo y Martínez Domínguez [...]. Estaba claro que Martínez Domínguez se fortalecía en el PRI y ante la oposición, si prosperaba la reforma.<sup>73</sup>

72 Vicente Fuentes Díaz, Entrevista, cit.

73 Luis Echeverría, Entrevista, cit. Dice Echeverría: "A Madrazo se le había cometido una injusticia terrible: estuvo preso, acusado de fraude y desaforado siendo diputado en la XXXIX Legislatura, por haberse metido en la contienda presidencial de 1946 en favor de Rojo Gómez [...]. Ruiz Cortines (1952-1958) lo regresó a la política y le dio un papel importante en su estado natal [...]. López Mateos (1958-1964) estaba consciente de la injusticia cometida en contra de Madrazo y le dio la gubernatura de Tabasco, cuando él llegó a la presidencia. Siendo Gobernador trató mucho al secretario de Gobernación, Díaz Ordaz, y está claro que él esperaba que al llegar aquél a la presidencia le diera un puesto de gabinete. Como no fue así, decidió sacar el mejor provecho de la presidencia del partido". La injusticia a la que alude Echeverría es la siguiente. Madrazo estuvo preso junto con otros dos diputados, acusado de hacer fraude con unas tarjetas de braceros (que el gobierno mexicano decidió distribuir entre la población para que los desempleados fueran legalmente a llenar la oferta de trabajo estadounidense que se abrió en la posguerra). Diversos comentaristas opinan que el asunto fue una emboscada, motivada por una especie de golpe de Estado que dio Madrazo en la Cámara. En la respuesta al quinto informe de Avila Camacho, el diputado Hermilo Ahumada, yerno de Vasconcelos, contestó con un discurso en el que criticaba las prácticas fraudulentas del gobierno y hacia alusiones religiosas. Al terminar se desató una controversia que Medrano, el líder de la Cámara, no logró controlar. Entre los diputados se decide destituir al líder y nombrar a Madrazo para reemplazarlo. Sin embargo, en la siguiente sesión Medrano retomó su puesto. El asunto tenía que ver con la contienda sucesoria y la opinión generalizada es que el encarcelamiento de Madrazo con el pretexto del fraude de las 'tarjetas de braceros' (que ocurrió poco tiempo después), fue una emboscada para castigarlo y debilitar a Rojo

Raúl González Schmal tiene una opinión parecida: "creo que en parte Madrazo se opuso a la reelección de los diputados porque era enemigo político de Martínez Domínguez -eran dos políticos ambiciosos, dos líderes con mucha fuerza, personalidad e influencia".<sup>74</sup> Con la excepción de Christlieb, todos los personajes mencionados hablan elogiosamente de la habilidad política, valor y carácter de luchador del presidente del PRI en 1965, pero también piensan que las aspiraciones de carrera de Madrazo incluían la regencia y la presidencia, y que éstas aspiraciones tuvieron algo o mucho que ver en su lucha contra la reelección legislativa. Incluso Rogelio Hernández, quién primero afirma que para Madrazo la reforma reeleccionista aprobada por los diputados no era más que "un obstáculo más en su programa de reformas [...], un inoportuno problema adicional",<sup>75</sup> concluye su explicación de la polémica reeleccionista diciendo

Era previsible que de prosperar la proposición, Martínez Domínguez sería reelecto, al igual que otros diputados, precisamente en la Legislatura que prepararía la sucesión [...]. Con plena conciencia, o colocado en esa situación por la fuerza misma de las circunstancias políticas, Madrazo se involucró en la temprana contienda presidencial y [...] fue esa la causa que lo llevó finalmente a renunciar [a la presidencia del partido].<sup>76</sup>

Efectivamente, es cierto que si la reforma al artículo 59 tenía éxito, la posición del líder de la Cámara saldría fortalecida. Era de esperarse que Martínez Domínguez se reeligiera, y dada la importancia que tiene el control político de la segunda legislatura de cada sexenio, en el proceso de sucesión presidencial, el líder de la Cámara iba a estar en una posición privilegiada para hacer campaña por su precandidato preferido (que según Rogelio

Gómez. Para una descripción detallada de estos interesantes sucesos ver Rogelio Hernández, *La Formación...*, op. cit., pp. 68-83.

<sup>74</sup>Raúl González Schmal, Entrevista, *cit.*

<sup>75</sup>Rogelio Hernándezández, *La Formación...*, op. cit., p.157.

<sup>76</sup>*Ibid.*, pp. 158-159.

Hernández era Martínez Manatou, secretario de la Presidencia).<sup>77</sup> En este contexto, y si a Madrazo efectivamente le interesaba llegar a Los Pinos, el fracaso de la reelección de los diputados debilitaba a uno o varios de sus oponentes en la temprana lucha por la sucesión presidencial. Adicionalmente, al obstruir la reforma, Madrazo ponía un fuerte obstáculo a cualquier intento de Díaz Ordaz por reelegirse.

Sin embargo, de acuerdo con Rogelio Hernández, en las acciones de Madrazo hubo más de fondo que el simple deseo de ser presidente. Según él, el aguerrido anti-reelecciónismo de Madrazo se explica, sobre todo, por su interés en sacar adelante un proyecto de más corto plazo: una profunda reforma del PRI que buscaba democratizar los procesos de operación y de selección de candidatos del partido. Juan José Rodríguez Pratts y Alfonso Martínez Domínguez, están básicamente de acuerdo en esto con Rogelio Hernández.<sup>78</sup> Sin embargo, González Schmal señala una contradicción que, por lo menos en apariencia, tiene esa explicación: "me parece que el combate a la reelección legislativa fue una incongruencia por parte de Madrazo, ya que por otro lado mostró una vocación de democratizar al PRI"<sup>79</sup> y ciertamente la reelección de los diputados se antojaba como una medida que estimularía la creación de un lazo electoral entre representantes y ciudadanos y que, por lo tanto, democratizaría la representación.

Si bien el análisis de la reforma de Madrazo se sale de los alcances de este trabajo, dada la importancia que tiene para entender la postura del

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 179.

<sup>78</sup> Rodríguez Pratts afirma que la principal razón que explica la postura de Madrazo frente a la reelección de los diputados fue "su deseo de asegurar el éxito de la democratización interna que pretendió impulsar en su partido" (Entrevista, *cit.*). Por su parte, Martínez Domínguez opina que Madrazo era un hombre inteligente y valiente, pero políticamente muy idealista e ignorante de la sabia regla de que una cosa es lo ideal y otra lo posible. Pretendió aceleradamente romper estructuras para alcanzar lo que él llamaba la democracia electoral al interior del PRI. En el fondo creo que había una idea poco realista de Madrazo de hacer un PRI independiente del Ejecutivo, cercano a las "demandas populares" y a la vez rector de los diputados. (Entrevista, *cit.*)

<sup>79</sup> Raúl González Schmal, Entrevista, *cit.*

político tabasqueño, es conveniente hacer una breve revisión de la misma. A mediados de diciembre de 1964, Madrazo anunció que durante su presidencia pretendía llevar a cabo un intenso programa de reformas al partido, cuya primera parte consistiría en la renovación democrática de los comités directivos del PRI, en los niveles estatal y municipal, así como en la selección democrática de los candidatos a presidentes municipales en nueve estados de la República. También anunció su intención de, poco a poco, hacer lo mismo en los demás estados, para lograr, en una segunda etapa de reformas, que la selección de los candidatos del PRI a todos los puestos de gobierno fuera democrática.<sup>80</sup> Es decir, trataba de establecer una especie de elecciones primarias en el interior del partido, tanto para la elección de sus autoridades, como para la selección de sus candidatos, empezando en el nivel municipal. Según Rogelio Hernández,<sup>81</sup> Madrazo quería reformar tanto la estructura como las funciones del partido, debido a que percibía como inminente su anquilosamiento:

El PRI, gracias a que reunía a las corporaciones, se constituyó en el medio para substituir al sistema electoral y de partidos [...]. Este mecanismo fincaaba su eficacia en dos condiciones: la primera, que el partido agrupara siempre a los sectores más importantes de la estructura social, y la segunda, que atendiera permanentemente las demandas de la población. [Pero] el desarrollo económico y social del país mostraron muy pronto que el partido no había evolucionado en forma paralela [...]. Nuevos sectores aparecieron, al tiempo que otros se hicieron más complejos y todos alcanzaron la suficiente fuerza como para exigir la atención del gobierno. [Los diversos movimientos de naturaleza gremial y los desprendimientos electorales de Almazán y Henríquez demuestran que, para finales de los cincuenta] el partido perdía su importancia como sitio destinado para negociar las discrepancias [...]. Por eso las reformas de Madrazo se dirigieron a flexibilizar al partido.<sup>82</sup>

El análisis de Rogelio Hernández lleva a suponer que Madrazo consideraba que el PRI estaba dejando de funcionar como la gran arena de

<sup>80</sup> Rogelio Hernández, *La Formación...*, op. cit., p. 136 El subratllado es nuestro.

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 128.

<sup>82</sup> *Ibid.*, pp. 128-130.

negociación entre los grupos políticos más relevantes de país. Esto se debía a que el partido había dejado de asegurar una distribución adecuada de los beneficios entre los actores, como para garantizar su lealtad al sistema. Con base en esta percepción, Madrazo buscó democratizar los procesos de selección de los candidatos del PRI, para que el partido volviera a acercarse a las demandas de sus bases electorales (¿o corporativas?) e incluso pudiera atraer a nuevos grupos, procesar sus demandas y convertirse, una vez más, en el gran aglutinador de los intereses de la sociedad en general. Sin embargo, no le interesaba hacer más competitivo el sistema de partidos o fortalecer los pesos y contrapesos entre las ramas del gobierno federal. Esto tiene lógica, porque sin competencia partidaria real, no había incentivos para preparar al PRI para la lucha electoral. La opinión de Juan José Rodríguez Pratts sobre la reforma de Madrazo refuerza esta conclusión: "Lo que el presidente del PRI quería era revitalizar la estructura corporativa, pensaba en democratizar al partido, no al sistema de partidos".<sup>83</sup> En el mismo sentido, Hernández aporta un dato adicional cuando asegura que, a lo largo de toda su trayectoria política, Madrazo tuvo la

firme creencia en que la oposición sólo podía hacerse dentro de los cauces que el sistema había previsto para promover reformas. En este sentido, más que oposición era disidencia. Incluso el proceso electoral parece ser menos que secundario [para Madrazo]. Quizá por ello cuando tuvo la oportunidad de dirigir el partido, trató de democratizar el procedimiento interno de postulación de candidatos y no la competencia entre los partidos.<sup>84</sup>

<sup>83</sup> Juan José Rodríguez Pratts, Entrevista, cit.

<sup>84</sup> Esta opinión la expresa Hernández cuando relata otro interesante acontecimiento que ocurrió en la Legislatura 1943-1946, la segunda del sexenio de Avila Camacho. En esa Legislatura Madrazo fue diputado por la CTM y, según Hernández, encabezó la minoría de izquierda, lo cual lo llevó a tener varios enfrentamientos fuertes con la mayoría avilacamachista, dirigida por Fernando Medrano (que como se relató previamente, terminaron en su encarcelamiento acusado de fraude, tras promover una especie de golpe de Estado en la Cámara, relacionado con la precandidatura de Rojo Gómez). "Más, si Madrazo mantuvo una cerrada lucha contra [la mayoría de derecha], nunca perdió de vista su pertenencia institucional". Al erigirse la Cámara en Colegio Electoral para revisar la elección, el PAN presentó evidencia de una serie importante de irregularidades cometidas por las autoridades electorales, en coordinación con el PRI, en el primer distrito de Guerrero. Madrazo tomó la palabra para defender el dictamen que le daba el triunfo al candidato del PRI, pero sorprendentemente no rebatió ninguno de los cargos panistas, más

Tal parece que Madrazo tenía en mente el resurgimiento del fracasado proyecto de partido cardenista: "un sistema de partido único, incorporador de las fuerzas sociales y en alto grado excluyente de oposición externa, pero sin vocación totalitaria".<sup>85</sup> Si ésta era la intención de Madrazo, entonces es muy probable que la reelección de los diputados constituyera un obstáculo para consumar su reforma. Según Hernández:

El conjunto de reformas que Madrazo intentó desarrollar en el partido implicaban eliminar, o por lo menos reducir, la importancia de algunas fuentes de poder: las centrales, los gobernadores y los Secretarios de Estado como designadores de los mandos medios del partido y de los candidatos a puestos de elección.<sup>86</sup>

En virtud de lo anterior,

Madrazo sabía que en los círculos de dirigentes el conjunto de medidas que estaba promoviendo no eran bien vistas y que la posibilidad de vencer esas resistencias dependía de que los políticos jóvenes ocuparan paulatinamente los mandos. De aceptarse la propuesta de Martínez Domínguez, esa meta jamás se alcanzaría.<sup>87</sup>

Rodríguez Pratts también opina que la reforma de Madrazo no contaba con el apoyo de gran parte de la élite revolucionaria. Pero, según él, más que llenar la Cámara con políticos jóvenes, lo que Madrazo necesitaba para que su reforma tuviera éxito era "consolidarse en el partido y mantener el apoyo de las corporaciones y demás actores poderosos, no quitándoles demasiadas cuotas de poder".<sup>88</sup> Esta explicación suena muy razonable y como se verá en seguida, puede sostenerse a la luz de los datos empíricos. Al parecer, lo que intentó hacer Madrazo, fue convencer a los actores poderosos, cuyas cuotas

bien intentó demostrar que el PAN era un partido fascista y por lo tanto "ganara o no el PAN, no se debía admitir su candidato por razones ideológicas [...]. (Rogelio Hernández, *La Formación...*, op. cit., pp. 66-67.)

<sup>85</sup> Esta definición del sistema de partidos durante el cardenismo, como se vió en el segundo capítulo, es de Juan Molinar, *El Tiempo...*, op. cit., p. 23.

<sup>86</sup> Rogelio Hernández, *La Formación...*, op. cit., p. 180.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 157.

de poder se veían amenazadas con la democratización del partido, de la necesidad de la reforma. Lo hizo mediante una campaña de discursos que giraron en torno a la misma idea. Dice Madrazo:

En la medida en que no sepamos en cada estado levantar el entusiasmo del pueblo, los partidos de oposición ganarán adeptos. En la medida en que sostengamos causas impopulares perdemos terreno. En la medida en que nos empeñemos en sostener como candidatos a cualquier puesto público a personas que ni aman, ni sienten, ni comprenden la Revolución, la culpa de futuras equivocaciones será nuestra y no de aquellos que nunca se han identificado con nuestra causa [...]. Son nuestros errores los que hacen fuertes a nuestros enemigos.<sup>88</sup>

Pero difícilmente que su campaña iba a ser convincente, porque sin competencia real en el sistema de partidos, la amenaza de un enemigo externo era poco creible. Por ello, le era imprescindible contar con un margen de negociación que le permitiera procesar su reforma con los actores poderosos: Madrazo necesitaba controlar el acceso a las Cámaras del Congreso y utilizar los escaños como beneficios adistribuir entre las élites del partido, a cambio de que éstas apoyaran la reforma interna del PRI. Bajo esta óptica, la reelección legislativa, que en principio parecería un impulso benéfico para acercar al partido a sus bases electorales, claramente era perjudicial para la estrategia de Madrazo: daba juego a la oposición y podía generar la indisciplina de los diputados, o peor, dejaba libres ciertas cuotas de poder que podían incentivar el resurgimiento y/o fortalecimiento de los cacicazgos locales.

---

<sup>88</sup>Juan José Rodríguez Pratts, Entrevista, *cit.*

<sup>89</sup>Citado en Rogelio Hernández, *La Formación...*, op. *cit.*, p.127.

#### *4.2.3 El bloque anti-reelecciónista: la estrategia de Madrazo*

Es un hecho que, entre diciembre de 1964 y abril de 1965, Madrazo diseñó y promovió, con gran habilidad, una fuerte campaña anti-reelecciónista en varios frentes. Por un lado, como ya se explicó, con la ayuda de un buen número senadores, diputados constituyentes de 1917 y viejos revolucionarios, fomentó el crecimiento de una corriente de opinión -por demás vaga, caótica y alarmista- en contra de la reelección de los diputados.<sup>90</sup> Por otro lado, Madrazo supo cabildear exitosamente el apoyo de una fracción importante de la élite política, que incluyó a personajes tan poderosos como los líderes de las corporaciones obrera y campesina y los ex-presidentes vivos.

El 8 de enero de 1965 distintos líderes de la CTM, entre los que se encontraban el oficial mayor de la Confederación, el secretario general de las Juventudes Obreristas y los líderes de los sindicatos de la Industria Azucarera, la Industria Cinematográfica y los Electricistas, manifiestan, a título personal, "un franco repudio a los diputados federales que en el Congreso votaron por su propia reelección".<sup>91</sup> Unos días más tarde, Fidel Velázquez anuncia que el Comité Nacional de la CTM, en su reunión plenaria ocurrida los días 11 y 12 de enero, analizó la polémica reelecciónista y llegó a la conclusión de que la Confederación no debía expresar su opinión en uno u otro sentido, dada la enorme responsabilidad que tenía de velar por la unidad revolucionaria, siendo la organización mayoritaria y más representativa del movimiento obrero. No obstante lo cual, hace la advertencia de que detrás de la controversia puede "cubrirse, en realidad, la tendencia que los enemigos de nuestro instituto político han tenido y tienen, de socabar su solidez, resquebrajar su estructura y neutralizar la participación determinante que tiene

---

<sup>90</sup> La participación de estos personajes en la primera vertiente de la ofensiva anti-reelecciónista se describió en la primera parte de este capítulo.

en la vida del país". En virtud de lo cual hace un llamado a las fuerzas revolucionarias para que hagan a un lado sus intereses, "ninguno de los cuales puede equipararse al supremo de mantener la unidad revolucionaria al servicio de la nación", y pide que la controversia sea aplazada y que el asunto se discuta en la Asamblea Nacional por venir.<sup>92</sup> Unos meses más tarde, en marzo de 1965, la principal organización obrera del país, el Bloque de Unidad Obrera (BUO), le organiza a Madrazo un desayuno en el cual Fidel Velázquez (líder también del BUO), ofrece al presidente del PRI el apoyo del movimiento obrero organizado.<sup>93</sup> Ocho días más tarde, Fidel Velázquez anuncia que ningún dirigente podría reelegirse y que él mismo dejaría la dirección de la CTM.<sup>94</sup>

Por parte de la CNC, Madrazo recibió un apoyo resuelto, tanto en su programa de reformas al PRI, como en su campaña para bloquear la reelección consecutiva de los diputados. "A diferencia de la CTM, la CNC sí expresó su apoyo más allá de las declaraciones coyunturales".<sup>95</sup> La actitud de la central campesina se explica por dos razones. En primer lugar, porque estaba comandada por Rojo Gómez, un amigo muy cercano de Madrazo.<sup>96</sup> Dice Hernández: "Rojo Gómez, había llevado con él a la secretaría general [de la CNC] un equipo homogéneo: Leopoldo Hernández y Natalio Vázquez Pallares".<sup>97</sup> El primero había sido diputado junto con Madrazo en la Legislatura 1943-1946, y terminó también en la cárcel acusado de hacer fraude con las "tarjetas de braceros"; el segundo había sido compañero de Madrazo en las

<sup>91</sup> Mauro Jiménez Lascaño, *La Prensa*, 9 de enero de 1964.

<sup>92</sup> *El Día*, 16 de enero de 1965.

<sup>93</sup> Rogelio Hernández, *La Formación...* op. cit., p152.

<sup>94</sup> *Ibid.*

<sup>95</sup> *Ibid.*, p. 153.

<sup>96</sup> Por quién, entre otras cosas, el tabasqueño se había jugado la carrera política apoyándolo en su lucha contra Miguel Alemán, por suceder a Avila Camacho en la presidencia. Los conflictos en los que se vió involucrado Madrazo, que lo llevaron a la cárcel y a la muerte política temporal se describen brevemente en la nota al pie número 64. Para una descripción detallada ver Rogelio Hernández, *La Formación...*, op. cit., pp. 68-83.

<sup>97</sup> *Ibid.*, p.153.

jornadas estudiantiles y en la formación de la CNOP. "Todos, en última instancia, habían sido partidarios de la misma candidatura presidencial en los años cuarenta [la de Rojo Gómez]".<sup>98</sup> Además de la vieja amistad que los unía, la segunda razón que explica el apoyo que Madrazo encontró en el liderazgo de la CNC es,

el hecho de que por medio del nuevo mecanismo de selección, la CNC había logrado recuperar presencia política, como quedó demostrado en las elecciones de Durango (internas y constitucionales), en las que la central campesina obtuvo 28 de las 38 presidencias municipales.<sup>99</sup>

Es decir, en lugar de que la CNC viera amenazadas sus cuotas de poder, con la reforma de Madrazo recuperaba espacios políticos. Entonces no resulta extraño que fuera justamente Vázquez Pallares el que marcó la pauta de la ofensiva anti-reelecciónista, como se vio en la primera sección de este capítulo. Es importante mencionar que la CNOP, dirigida por Renaldo Guzmán Orozco, nunca ofreció su respaldo a Madrazo, ni siquiera de forma verbal como lo hizo la CTM. Esto seguramente no está desligado del hecho de que Martínez Domínguez presidiera esa central hasta 1964, cuando pasó a ocupar la posición de líder de la Cámara de Diputados.

El otro frente importante que Madrazo trabajó en contra de la reelección consecutiva de los diputados fue el de los ex-presidentes. En opinión de Martínez Domínguez y de Vicente Fuentes Díaz, la presión que Cárdenas, Ruiz Cortines, Rodríguez, Alemán y Portes Gil ejercieron sobre Díaz Ordaz, fue determinante en la decisión final que tomó el presidente en el sentido de matar la reforma al artículo 59 constitucional. Recuerda Martínez Domínguez:

Al presentarse el dictamen aprobatorio de la reelección consecutiva de los diputados por dos períodos, ocurrieron hechos políticos inusitados. En un desayuno, el ex-presidente Lázaro Cárdenas -que no solía meterse en asuntos de política- expresó con vehemencia su punto de vista contrario, por considerar que era un primer paso para hacer posible la reelección

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> *Ibid.*

presidencial. Hubo otras declaraciones públicas de Don Emilio Portes Gil, oponiéndose por los mismos motivos que el General Cárdenas a la reelección de diputados [...]. Yo tuve personalmente charlas cordiales pero enérgicas con ambos, pero a ninguno convencí [...]. La postura de los ex-presidentes hizo titubear a la cúpula principal del país y originó que el Senado rechazara la reforma.<sup>100</sup>

A su vez, Vicente Fuentes Díaz dice:

Yo llevaba de tiempo atrás una buena amistad con Ruiz Cortines. Un día me llamó para hablar sobre el asunto de la reelección. Me insinuó que había hablado con Madrazo. Me preguntó si de verdad iba a ser una bola de nieve que siguiera con los senadores, gobernadores y el presidente. Yo traté de tranquilizarlo [...]. Madrazo habló, además, con los ex-presidentes Cárdenas, Portes Gil, Rodríguez, López Mateos y Alemán, y los convenció de que en el fondo se trataba de sondear el terreno para la reelección presidencial [...]. Se supo que los ex-presidentes en distintas ocasiones hablaron con Díaz Ordaz y manifestaron su preocupación sobre la posibilidad de que el asunto terminara en la reelección presidencial, con su consiguiente efecto desestabilizador para la paz. Los ex-presidentes tuvieron un peso determinante en la vacilación de Díaz Ordaz, que lo llevó a llamar a Manuel Moreno Sánchez, líder del Senado, y darle la consigna de oponerse.<sup>101</sup>

Lo cierto es que de los ex-presidentes mencionados, sólo Cárdenas y Portes Gil hicieron pública su postura en contra de la reelección de los diputados.<sup>102</sup> Cárdenas incluso hizo extensivo su apoyo a la reforma interna del partido que Madrazo intentaba sacar adelante. Esto no es extraño, dado que además de tener una buena y cercana relación con el político tabasqueño

100 Alfonso Martínez Domínguez, Entrevista, *cit.*

101 Vicente Fuentes Díaz, Entrevista, *cit.*

102 Cárdenas expresó públicamente su oposición a la reelección de los diputados en aquel desayuno que mencionó Martínez Domínguez, que un editorialista de *El Día* también menciona sin dar mayores datos sobre los asistentes (Juan Jerónimo Beltrán, 10 de enero de 1965). Por su parte, Portes Gil declaró el 5 de enero que "el principio revolucionario de no-reelección debe permanecer inalterado para todos los puestos. Con ello, a parte de garantizar la estabilidad política nacional, se dará estabilidad a las nuevas generaciones que aspiren al Congreso y se evitará la fosilización de los legisladores [...]. Sería un mal precedente y una medida peligrosa que las Cámaras coincidieran en aprobar la reelección de los diputados porque en el ánimo de la opinión pública queda la impresión de que podría ser la puerta que abriera las posibilidades de reelección de otros funcionarios...". (Citado por Gustavo Mora, *Novedades*, 6 de enero de 1965; y por Juan Jerónimo Beltrán, *El Día*, 10 de enero de 1965).

desde muchos años antes,<sup>103</sup> el ex-presidente seguramente estaba de acuerdo con el sentido de la reforma del partido. El apoyo de Cárdenas a Madrazo fue constante y público, aún después de que el presidente del PRI se vio obligado a renunciar a su puesto unos meses más tarde.<sup>104</sup> Adicionalmente, parece ser que Madrazo intentó negociar el fracaso de la reforma reelecciónista directamente con Díaz Ordaz y con el propio Martínez Domínguez. Rodríguez Pratts afirma que Madrazo personalmente le contó que en varias ocasiones discutió con Díaz Ordaz y "le pidió que recordara su apellido".<sup>105</sup> Martínez Domínguez recuerda:

En los primeros meses de 1965 hubo una discusión de puntos de vista opuestos, a veces rudos, entre Madrazo y yo, pero nunca fuimos verdaderos enemigos. El propio Madrazo en la Asamblea Nacional del PRI reconoció las razones históricas que asistieron a la Cámara para aprobar la medida [...]. Años más tarde, tras la muerte de Madrazo yo, que aparecí públicamente como su adversario en la polémica reelecciónista, le di trabajo a su hijo Carlos como mi secretario particular. <sup>106</sup>

Según Rodríguez Pratts, Madrazo era "un fanático de sumar voluntades",<sup>107</sup> y todo indica que la controversia reelecciónista no fue una excepción en ese sentido. Sin embargo, pese a todos sus esfuerzos, el presidente del PRI, no logró pactar con el líder de la Cámara antes de la Asamblea. Según Rogelio Hernández,

Madrazo buscó la conciliación. En enero sostuvo entrevistas privadas con el líder de los diputados para obtener un acuerdo. En abril, muy cercana la

<sup>103</sup> Madrazo, siendo muy joven, estuvo involucrado en las organizaciones estudiantiles del PNR y participó activamente en la Campaña presidencial de Cárdenas. Sobre las actividades políticas de Madrazo en su juventud, así como su relación con Cárdenas, Lombardo Toledano, Vázquez Pallares, etc., Ver Rogelio Hernández, *La Formación...*, op. cit., pp. 23-52.

<sup>104</sup> El 21 de noviembre de 1965, un día después de la renuncia de Madrazo a la presidencia del CEN del PRI, Cárdenas declaró: "Estimo que la actuación del señor licenciado Carlos A. Madrazo en la presidencia del Partido Revolucionario Institucional fue afirmativa y la sacudida que dio a la conciencia cívica nacional merece la consideración de los revolucionarios". (*Historia Documental ...*, op. cit., tomo 8, p. 596.)

<sup>105</sup> Juan José Rodríguez Pratts, Entrevista, *cit.*

<sup>106</sup> Alfonso Martínez Domínguez, Entrevista, *cit.*

<sup>107</sup> Juan José Rodríguez Pratts, Entrevista, *cit.*

realización de la Asamblea, hizo pública una reunión con Martínez Domínguez y Manuel Moreno, líder del Senado, para evitar, como él mismo lo dijo, que los priistas llegaran divididos a la Asamblea. Era evidente que a pesar de todos sus esfuerzos, Martínez Domínguez no variaba su actitud. De ahí que, al viajar a San Luis Potosí, antes de un acto agrario en Río Verde, pidiera terminar con la época en que la lucha de facciones predominaba en el país, para crear la unidad del PRI.<sup>108</sup>

Y, como ya se discutió, Díaz Ordaz estuvo detrás de la solución pactada en la Asamblea Nacional. Ciertamente, en la actitud de Madrazo, se adivina la seguridad del triunfo en la lucha contra la reelección consecutiva de los diputados. Ello lleva a pensar que, o bien Díaz Ordaz le dio a Madrazo motivos para creer que su decisión se inclinaría en favor de la postura del tabasqueño (como parece que hizo el presidente en el caso de los diputados reeleccionistas), o bien Madrazo confiaba en su poder para generar una masa crítica de apoyo, suficiente para inclinar al jefe del Ejecutivo en contra de la aprobación de la reforma.

#### *4.2.4 Martínez Domínguez y el bloque reeleccionista*

"Yo quiero decir que quien estuvo de pie y al frente, sosteniendo esta lucha, fue la mayoría de los diputados del PRI, encabezada por Alfonso Martínez Domínguez".<sup>109</sup> Esto lo declaró Ramírez y Ramírez en octubre de 1965. Pese a que el líder de la Cámara tuvo pocas intervenciones públicas en el debate extraparlamentario sobre la reelección, para nadie era un secreto que Martínez Domínguez estaba a la cabeza del bloque reeleccionista al interior del PRI. Las únicas declaraciones del líder de la Cámara que reporta la prensa tuvieron lugar a finales de diciembre de 1964 y principios de enero de 1965, y en ambos casos fueron en el sentido de aclarar que la reforma

---

<sup>108</sup>Rogelio Hernández, *La Formación...*, op. cit., p. 157.

<sup>109</sup>DDCD, 15 de octubre de 1965, p. 7

aprobada por los diputados se refería a la reelección de estos y no del presidente de la república, como puede verse en lo que a continuación se transcribe.

El tema de la reelección provocó una atmósfera de confusión, con fines diversos y totalmente inexactos. Este clima de confusión carece totalmente de fundamento pues el acuerdo de reelección para los diputados federales aprobado por la Cámara, es absolutamente diferente a la reelección del presidente de la República. El Presidente [a través de Galindo Ochoa] habló con claridad meridiana y sus palabras no necesitan intérpretes.<sup>110</sup>

Al igual que en el caso de Martínez Domínguez, el momento en que varios diputados hicieron pública su defensa de la reforma que aprobaron fue, precisamente, tras las declaraciones de los dos voceros de Díaz Ordaz-Galindo Ochoa y Echeverría- en el sentido de que el presidente se opondría a cualquier intento de reelección del Poder Ejecutivo. Por ejemplo, el diputado Túlio Hernández declaró:

Reproube toda mezcla o relación que se ha hecho entre el principio intocable de no reelección del presidente de la República y el principio vigente de reelección de los diputados. Las declaraciones de la oficina de prensa de la presidencia coinciden en todo con la Cámara de Diputados y con el dictamen relativo a la nueva modalidad de la reelección de los diputados que en dicha Cámara aprobamos.<sup>111</sup>

Otro diputado, Raúl H. Lezama, hizo una declaración en un sentido muy similar a la de Hernández y Manuel Gurría Ordoñez, también miembro de la bancada priista en la Cámara Baja, aseguró que "la reelección de los diputados propuesta no modifica la esencia de la Constitución de 1917" y atacó a los diputados constituyentes que se habían manifestado en contra de la reforma:

Todos ellos fueron gente oscura de aquel congreso constituyente y ahora quieren aparecer como brillantes [...]. Muchos de ellos han sido diputados,

<sup>110</sup> *El Universal*, 11 de enero de 1965. Martínez Domínguez realizó una declaración muy parecida el 28 de diciembre, ante las primeras reacciones de alarma reportadas en la prensa. (*Excélsior*, 28 de diciembre de 1964.)

<sup>111</sup> Citado por Mauro Jiménez Lascaño, *La Prensa*, 9 de enero de 1965.

senadores y gobernadores varias veces, otros han sido secretarios o publicistas de presidentes que se han querido reelegir y ahora se oponen a una modalidad en la reelección de los diputados que beneficiaría al país, lo cual es absolutamente incongruente con sus antiguas posiciones.<sup>112</sup>

Después, tanto el líder como los miembros de la fracción parlamentaria del PRI en la Cámara Baja, básicamente guardaron silencio, en espera de la decisión presidencial. El único que siguió haciendo pública su defensa de la reforma fue Enrique Ramírez y Ramírez. Dado que era el director del periódico *El Día*, es factible suponer que estuvo detrás de muchas de las declaraciones (moderadas y oficialistas) en favor de la reelección de los diputados, que aparecieron en la página editorial de dicho diario. Asimismo, en febrero de 1965, Ramírez y Ramírez dictó una conferencia ante miembros de su partido sobre la controvertida reforma al artículo 59 constitucional.<sup>113</sup> En ella, dijo cosas interesantes sobre la controversia reeleccionista, que a continuación se transcriben. Al igual que en su intervención en el debate de la Cámara<sup>1</sup> (que se describió en el capítulo anterior), comienza por aclarar que no fue presionado para hablar en la tribuna en favor del dictamen de las comisiones de Gobernación y de Puntos Constitucionales, sino que lo hizo por voluntad y convencimiento propio, estimando que "en la propuesta había elementos útiles al fortalecimiento del Poder Legislativo mexicano."<sup>114</sup> Después, seguramente aludiendo a la antigua amistad que lo unía a Madrazo<sup>115</sup> y prácticamente sugiriendo que los diputados del PRI se atrevieran a enfrentarse abiertamente a los grupos anti-reelecciónistas en la asamblea del partido que esta por venir, afirma:

---

<sup>112</sup>*Ibid.*

<sup>113</sup>Enrique Ramírez y Ramírez, "La Constitución de la República y la Reelección de los Diputados, conferencia dictada en febrero de 1965 en Claudia Ramírez (comp.), *Enrique Ramírez y Ramírez, Conferencias 1947-1966* (México: El Día en Libros, 1992).

<sup>114</sup>*Ibid.*, p. 245.

<sup>115</sup>Ver Rogelio Hernández, *La Formación...*, op. cit., pp. 23-52.

No siempre la línea del deber revolucionario está en la fácil posición de no disgustar a los amigos [...]. Debe haber la suficiente entereza para contradecir a una asamblea y para ponerse enfrente de una mayoría, si se tiene la convicción de que se está defendiendo algo justo.<sup>116</sup>

Asimismo, expresa su desazón ante el giro que tomó el debate extraparlamentario:

La discusión revela, a mi juicio, graves deficiencias de la vida política mexicana y el atraso, por desgracia, en que nos encontramos cuando se trata de examinar, discutir y resolver problemas de interés público [...]. Cómo es posible que personas enteradas, unas de verdad y otras que se suponen enteradas o que deben estar enteradas, invoquen a la Constitución mexicana y digan que la iniciativa de la reelección de los diputados va en contra de ella [...]. Y es que en México no discutimos en términos políticos, sino en términos personales o faccionales.<sup>117</sup>

Termina su exposición hablando de las intenciones ocultas que se han achacado a los diputados y, con la misma táctica que los opositores a la reelección, extrema sus propias sospechas sobre lo que se esconde detrás de la controversia:

La campaña en contra de la iniciativa de reelección de los diputados se ha basado en la sospecha [de que] se trata de abrir el paso a la reelección del presidente de la República. [Si hubieramos tenido el menor indicio de que se trataba de eso] los diputados nos hubiéramos negado a participar [...]. Estas sospechas lógicamente tenían que ir dirigidas, en primer lugar, al presidente de la República, porque a nadie se le puede ocurrir dentro de la realidad política actual de México, que los diputados del PRI fueran a hacer una operación de esa magnitud en desacuerdo con el presidente [...]. Y entonces yo incurri en otra sospecha [...]. ¿No será que el verdadero propósito es buscar un motivo para poner en conflicto a un sector de la opinión pública en contra del presidente Díaz Ordaz en los momentos en los que inicia su gobierno?<sup>118</sup>

Llama la atención que sólo pocos diputados priistas hayan defendido públicamente el sentido de su voto y que, quienes lo hicieron, fueran muy prudentes y moderados; sobre todo, tomando en cuenta la ferocidad e insistencia con que otros grupos del PRI asumieron la causa opuesta.

<sup>116</sup>ibid., p. 246.

<sup>117</sup>ibid., pp. 250-251.

posibles explicaciones son: primero, que los diputados priistas estaban guardando la disciplina, mientras esperaban la decisión final del presidente. Segundo, que muchos diputados estuvieron desde el principio en contra de la reforma, pero votaron en favor a consecuencia de las presiones del líder de la bancada. Pese a que su reputación estaba poniéndose en entredicho con el debate, este grupo de diputados decidió guardar silencio. Tercera que los diputados reelecciónistas no consideraron necesario entrar de lleno a la polémica, dado que estaban convencidos de que la reforma iba a prosperar, pues eso les había hecho creer Díaz Ordaz. Probablemente se combinaron las tres situaciones.

Cuando ya se acercaba la celebración de la asamblea del PRI, algunos diputados hicieron un intento por contrarrestar la ofensiva anti-reelecciónista, pero fue demasiado tarde:

La corriente en contra de la reelección de los diputados cobró fuerza conforme se aproximaba el mes de abril, en el que se efectuaría la asamblea del partido, a grado tal que los diputados priistas rescataron los antiguos "bloques" para crear uno encargado de defender el proyecto. Entre los miembros se encontraban Rubén Moheno Velasco, Luis Dantón Rodríguez, Miguel Cován Pérez, Fluvio Vista Altamirano (miembro del CEN como Secretario de Acción Política, designado por Martínez Domínguez) y Tulio Gómez.<sup>118</sup>

Díaz Ordaz ya había decidido "matar" la reforma, aunque sin dejar que aumentara la cacería de *brujas* en contra de los diputados. Estos tuvieron que elegir entre renunciar al partido (ninguno lo hizo) o aceptar el camino "digno" y disciplinado que les abrió Díaz Ordaz (probablemente utilizando como pretexto las reacciones de la opinión pública y las presiones de los ex-presidentes). Martínez Domínguez accedió a cerrar el asunto en un simbólico abrazo. Tres días después, un editorialista anunció, con gran optimismo, que la

<sup>118</sup> *Ibid.*, pp. 252-253.

<sup>119</sup> Rogelio Hernández, *La Formación...*, op. cit., p. 156.

controversia reelecciónista al interior del PRI no era un síntoma de una escisión, sino

del paso a una etapa distinta de nuestra vida política [...] en donde, como sucede en países más avanzados, los partidos se alimentan con la constante confrontación de criterios y concepciones tácticas, sin que eso genere una ruptura en su interior, [como quedó demostrado en la asamblea del PRI].<sup>120</sup>

Con mucho menos optimismo, un editorial del periódico *El Nacional* comentó lo siguiente:

Para lo que esencialmente sirvió la IV Asamblea Nacional del Partido Revolucionario Institucional fue para poner a *el Partido* por encima de los órganos de gobierno que se suponen soberanos [...]. El deleitable argumento de Madrazo podría haber sido hecho papilla por Martínez Domínguez. El debate se habría encendido por vez primera, en el seno del partido oficial. Pero nada. Se consumó el abrazo, forzadísimo abrazo. ¡Qué bocados hay que pasar para no caerse en la cuerda floja de la política oficial!<sup>121</sup>

Después, la prensa abandonó el tema. La controversia había terminado.

#### *4.2.5 El triunfo del status quo institucional*

El 15 de octubre de 1965, las comisiones de Gobernación y de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados rindieron un nuevo dictamen sobre la reforma al artículo 59, rechazada un mes antes por el Senado. En él se analizan detalladamente los antecedentes histórico-jurídicos de la propuesta y se hace un breve recorrido de los acontecimientos ocurridos desde la presentación de la iniciativa un año antes. A pesar de seguir sosteniendo la deseabilidad de la pieza de legislación, las comisiones opinan

<sup>120</sup>Francisco López Cámara, *El Día*, 3 de mayo de 1965.

<sup>121</sup>*El Nacional*, 15 de mayo de 1965.

que el clima político se ha polarizado y que el rechazo del Senado torna inútil cualquier intento de llevar el procedimiento hasta las últimas consecuencias que permite la Constitución (es decir, regresar nuevamente la iniciativa al Senado). El punto de acuerdo consiste en archivar el expediente en espera de un clima político más propenso. A moción de un diputado priista, se dispensa la segunda lectura del dictamen y se pasa directamente al debate y a la votación. En el debate, los diversos oradores condenan la naturaleza caótica y malintencionada del debate extraparlamentario.<sup>122</sup> Finalmente, se pasa a la votación y se aprueba el dictamen, con la única oposición del PAN que, a través de Christlieb, presenta un voto particular en el que se propone regresar la iniciativa al Senado, adicionándola con un transitorio para que entre en vigor hasta la legislatura 1970-1973.<sup>123</sup>

Si es correcta la hipótesis, en el sentido de que Díaz Ordaz en un principio apoyó la reforma, pero al ver la fuerza de la oposición al interior de su partido, cambió de opinión y decidió incentivar la confrontación de los dos bloques para debilitar a ambos, no cabe duda que tuvo éxito.

Madrazo ganó la batalla en contra de la reelección de diputados federales, pero calculó mal sus fuerzas y perdió la guerra. Unos años más tarde, declaró que logró su objetivo de bloquear la reforma al artículo 59 constitucional, pero fue un "triunfo pírrico", que lo debilitó en el momento que más fuerza necesitaba para llevar a cabo exitosamente la reforma al PRI.<sup>124</sup> Para septiembre de 1965, Madrazo se encontraba enfrascado en un fuerte conflicto con Leopoldo Sánchez Celis, gobernador de Sinaloa, alrededor de la selección democrática de candidatos a presidentes municipales que el CEN del PRI intentó organizar en dicho estado.<sup>125</sup> A partir de ello, una fuerte

<sup>122</sup> DDCD, 15 de octubre de 1965, pp. 34-47.

<sup>123</sup> *Ibid.*, p. 38

<sup>124</sup> Rogelio Hernández, *La formación...*, op. cit., p. 158.

<sup>125</sup> Para una descripción detallada del Conflicto entre Madrazo y Sánchez Celis, ver Rogelio Hernández, *La Formación...*, op. cit., pp. 159-167. Según Hernández, el conflicto

campaña pública en contra del presidente del PRI comenzó a cobrar fuerza en la prensa. En ella participaron de forma velada e incluso abiertamente los diputados liderados por Martínez Domínguez, secretarios de Estado (entre los que destacó el secretario de Gobernación) y el gobernador de Sinaloa.<sup>126</sup>

fue, a grandes rasgos, el siguiente. En Sinaloa hubo elecciones de presidentes municipales en septiembre de 1965, pero desde tres meses antes se supo de los preparativos del gobernador para designar a los candidatos "utilizando el sistema elaborado por el partido como simple escenografía". El CEN envió representantes para verificar los procedimientos de selección de candidatos y las propias elecciones. El último día de septiembre los enviados presentaron a Madrazo un informe de las múltiples irregularidades que ocurrieron en dichos procedimientos. Tras conocer el informe, el CEN decidió anular los comicios de dos municipios (Rosario y Culiacán), pero no hizo pública la descripción detallada de las irregularidades, según Hernández, para no provocar un conflicto con el gobernador sino "abrirle la posibilidad de que regresara a los cauces institucionales". Pero el gobernador no tuvo interés en conciliar. Se abrió la convocatoria a nuevos registros: Sánchez Celis, con la ayuda de los dirigentes locales del PRI, bloqueó toda posibilidad de que se registraran nuevos candidatos. Declaró que "ignoraba la anulación de los comicios de septiembre porque nadie se lo había comunicado oficialmente". Ante esta declaración, el CEN informó que se retiraba de las elecciones constitucionales de Rosario y Culiacán y Madrazo decidió dar a conocer la información pormenorizada de lo ocurrido a un diario de circulación nacional.

126 Según relata Rogelio Hernández (*La formación...*, op. cit., pp. 159-177) a partir de que el CEN del PRI anuló las elecciones para presidentes municipales en dos municipios de Sinaloa (ver nota al pie anterior), Sánchez Celis y otros aliados circunstanciales comenzaron el ataque en contra de Madrazo. Francisco Martínez de la Vega ex gobernador de San Luis Potosí, que tuvo la responsabilidad de eliminar el ascenso navista, opinó que "la crítica de los gobernantes es tarea más propia de los partidos rivales que del que los llevó al poder". Ataques en el mismo sentido aparecieron frecuentemente en la prensa sinaloense. Paralelamente, se pusieron en práctica otros ataques más violentos. En uno participaron dos tabasqueños, Manuel R. Mora, sucesor de Madrazo en la gubernatura y José Pagés Llergo, fundador y director de la revista *Siempre!*. En resumen, el gobernador de Tabasco tenía un conflicto con la Unión Nacional de Productores de Cacao, en cuya fundación había participado Madrazo en los cincuenta y, tanto el gobernador como Pagés acusaron a Madrazo de estar detrás del conflicto, con la intención de crear una especie de Maximato estatal. Madrazo, que aparentemente nada tenía que ver con el problema, contestó de forma digna y algo dolida. Según Hernández, fue otra vez el gobernador de Sinaloa quien estuvo detrás de este asunto, entre otras cosas porque un periodista de su estado reportó que cada renglón que aparecía en apoyo a Sánchez Celis en la revista *Siempre!* "le costaba al erario de Sinaloa varios miles de pesos". Adicionalmente, para finales de octubre, apareció en un diario capitalino un desplegado firmado por Enrique Abrego Rodríguez (quien había sido secretario particular de Echeverría) en el cual acusaba a Madrazo de mentir, de pisotear las leyes, de fomentar el fraude y la violencia en las elecciones (tanto las internas como las constitucionales) y de hacer todo lo contrario a lo que "pensaba y ponía en práctica el presidente Díaz Ordaz". Es decir, presentaba a Madrazo como opositor al presidente de la República. "Poco después, el mismo texto, pero sin firma, circuló en las mesas de redacción de los periódicos. Echeverría condenó los anónimos. Madrazo los calificó de infames y señaló que eran fruto "del rechazo a los intentos reeleccionistas de los diputados". Sin embargo, los ataques continuaron. El mismo texto de los anónimos se generalizó, por la vía de telegramas firmados por organizaciones

Según Rogelio Hernández, la insistencia de Sánchez Celis en acabar con Madrazo, al igual que el conflicto entre Martínez Domínguez y Madrazo, estuvieron relacionados con la lucha por la sucesión presidencial:

Los observadores políticos de la época aseguraban que el más importante apoyo del presidente [Díaz Ordaz] en su ascenso había provenido de un grupo de políticos encabezados por Corona del Rosal, quien aspiraba, en justa retribución, a ocupar la secretaría de Gobernación y no la de Patrimonio, como antesala de Los Pinos. Sánchez Celis era precisamente el más importante de los gobernadores que apoyaban a Corona en sus aspiraciones. Para ellos, el tabasqueño era un molesto estorbo.<sup>127</sup>

Cuando comenzó la campaña en su contra, Madrazo se mantuvo tranquilo, animado por el éxito que había tenido la puesta en práctica de sus reformas en los estados de Puebla, Oaxaca, Tamaulipas, Guerrero y Michoacán.<sup>128</sup> Sin embargo, conforme pasó el tiempo "poco pudo hacer Madrazo frente al alud de ataques que desde diversos frentes le lanzaron".<sup>129</sup> El 15 de noviembre de 1965, Madrazo presentó su renuncia a la presidencia del PRI. Inmediatamente hubo declaraciones de agrado, no solamente de los diputados priistas "porque Madrazo creaba desorientación y propiciaba la lucha de los sectores del partido"<sup>130</sup>, sino también de varios senadores y líderes de la CNC (que desde agosto ya no la presidía por Rojo Gómez), la CTM y la CNOP (quienes habían guardado silencio durante la campaña en contra de Madrazo), también manifestaron su agrado ante la renuncia del tabasqueño.<sup>131</sup> Con la excepción de Cárdenas, los ex presidentes se abstuvieron de apoyar a Madrazo. Es decir, no sólo sus adversarios en la

e individuos de Sinaloa. Adicionalmente, Sánchez Celis continuó augurando públicamente el inminente fracaso de las reformas madrácistas.

<sup>127</sup> *Ibid.*, p.180.

<sup>128</sup> De hecho, no cabe la menor duda de que sus intentos fueron exitosos si se toma en cuenta, que de 1151 ayuntamientos en los que hubo elecciones desde que Madrazo asumió la presidencia del CEN del PRI, sólo en dos- Rosario y Culiacán- se presentaron dificultades insalvables (*Ibid.*, p. 177).

<sup>129</sup> *Ibid.*, p. 174.

<sup>130</sup> *Ibid.*, p. 178.

<sup>131</sup> *Ibid.*

polémica reelecciónista, sino también sus más fuertes aliados en contra de la reelección legislativa, se convirtieron en enemigos cuando trató de sacar adelante la reforma del PRI.

¿Qué papel jugó en todo esto el presidente de la República? Según Rogelio Hernández, Díaz Ordaz tuvo que enfrentar un dilema. Por un lado, estaba su larga amistad con Madrazo, pero por el otro

las claras muestras de intolerancia que el poblano había dado a lo largo de su carrera demuestran que no podía compartir el entusiasmo de Madrazo [en la reforma del PRI]. A Díaz Ordaz se le presentó una disyuntiva que no podía resolver más que [...] defendiendo y conservando las instituciones. [Pero] no podía pasarse inadvertido el hecho de que, con la salida de Madrazo, concedía una victoria que le daría un gran poder a un grupo que no le dejaría actuar con autonomía. Por ello, cuando un año después Uruchurtu presentó su renuncia [a la regencia del D.F.], Díaz Ordaz designó a Corona del Rosal como sustituto; irónica decisión que, sin embargo, sirvió para mantener en la competencia a Echeverría.<sup>132</sup>

La interpretación de Hernández tal vez se queda corta. Efectivamente el ganador a largo plazo fue Echeverría y puede ser que en el corto plazo Corona del Rosal se fortaleciera, pero como el propio Hernández afirma, la aceptación de la reforma de Madrazo "significaba destruir demasiados intereses creados e incluso desafiar algunos *puntos nodales del sistema*".<sup>133</sup> No se puede pasar por alto que el presidente de la República mantuvo un silencio cómplice ante la ofensiva contra Madrazo. Y, según Juan José Rodríguez Pratts "si hubiera sido exitosa su reforma, Madrazo se hubiera consolidado como líder del partido y sucesor a la presidencia".<sup>134</sup>

Como se discute en las Conclusiones Generales, de haber tenido éxito la reforma de Madrazo, hubiera generado un cambio profundo en las reglas de la sucesión presidencial y por lo tanto en el corazón mismo del hipopresidencialismo mexicano. La capacidad de Díaz Ordaz para mantener

<sup>132</sup> *Ibid.*, p.182.

<sup>133</sup> *Ibid.*, p.184. El subrayado es mio.

<sup>134</sup> Juan José Rodríguez Pratts, Entrevista, *cif.*

su poder a lo largo del sexenio y cerrar su sucesión, se hubiera visto fuertemente mermada. La reforma de Madrazo amenazaba directamente al titular del Ejecutivo. Tomando en cuenta el fracaso tanto de la reforma al artículo 59 constitucional como de la reforma interna del PRI, parece evidente que de todos los jugadores, el gran ganador fue Díaz Ordaz. Debilitados varios de los posibles sucesores -Madrazo, Martínez Manatou, Martínez Domínguez- el presidente incrementó su fuerza y control políticos.

#### *4.2.6 La lucha al margen: la participación de los partidos de oposición en el debate extraparlamentario*

Claramente, el destino de la reforma al artículo 59 constitucional se decidió al interior del PRI o, más precisamente, en Los Pinos, después de una pugna entre dos bloques antagónicos de la "Familia Revolucionaria". Sin embargo, para redondear esta sección, antes de pasar al análisis teórico del fracaso de la reforma reelecciónista de 1964, es importante destacar la participación del PAN y del PPS en el debate extraparlamentario. Por el lado del PAN, las intervenciones de Christlieb en el debate revelan los costos implícitos en su estrategia negociadora y participacionista (la cual se discutió en el segundo capítulo de este trabajo) y muestran también las expectativas que el líder del PAN tenía puestas en su negociación con el titular del Poder Ejecutivo. Por el lado del PPS, la polémica que se generó alrededor de Lombardo es una evidencia más de que la ruptura de su partido con otras facciones de la izquierda (que se discutió también en el segundo capítulo), tuvo mucho que ver con las negociaciones y acuerdos que presumiblemente hubo entre Lombardo Toledano y Díaz Ordaz.

#### 4.2.7 La lucha de Christlieb

Como se mencionó en la primera sección de este capítulo, una parte de los ataques de grupos de izquierda, que adivinaban "razones ulteriores" en la aprobación de la reforma al artículo 59, se dirigieron al PAN. Se acusó a los diputados del PAN de querer reelegirse de por vida, de querer consolidar su poder oligárquicamente al interior del partido, en detrimento de los panistas más jóvenes y de haber sido cooptados por el PRI.<sup>135</sup> Además de los ataques externos, hubo una controversia al interior del PAN respecto de la reelección legislativa. En esta pugna, el grupo que apoyaba la estrategia de Christlieb, se enfrentó con dos tipos de adversarios. Por un lado, con el ala más antisistémica del partido, que desconfiaba del gobierno y pedía a Christlieb que le exigiera a Díaz Ordaz una reforma electoral de fondo, como requisito necesario y previo para que Acción Nacional siguiera legitimando al sistema por la vía de su participación en él. Para este grupo, antes de siquiera discutir el tema de la reelección, había que conseguir limpieza electoral. Como recuerda Astolfo Vicencio Tovar

El PAN no es, ni era, un sistema monolítico. La democracia interna del partido llevó a que Christlieb tuviera el apoyo de un alto porcentaje de los diputados, pero no de todos los panistas [...]. Hubo una discusión al interior del PAN sobre la reelección. Se argumentaba que la reelección sería buena si realmente hubiera en México respeto por la ley, pero como el gobierno hacía y hace siempre lo que quiere [...], Los panistas más antigobierristas, como Alarcón Zaragoza, discutían en contra de la reelección por temor al fraude. Pedían que, como medida previa, se discutiera la limpieza electoral [...]. Les quedaba claro que el gobierno hacía lo que quería con las cifras y fácilmente podía evitar la entrada de un panista a la Cámara.<sup>136</sup>

<sup>135</sup>Se dijo que "a los del PAN los cautivó la idea de Lombardo, porque la reelección los devuelve a su propio mundo, al porfirismo" (Editorial, *Siempre!*, 11 de enero 1965); que "la medida está de acuerdo con el programa no escrito de Acción Nacional que tiende a formar una oligarquía dentro de su propio seno, en que los representantes de grandes intereses económicos y de tendencias retrógradas sean quienes lleven siempre la batuta, cerrándole el paso a los jóvenes" (Antonio Vargas MacDonald, *Siempre!*, 13 de enero de 1965); también se afirmó que "el PAN quiere tres años más para llegar al poder por la puerta por la que se entra a gatas" (Gustavo de Anda, *Impacto*, 6 de enero de 1965)

<sup>136</sup> Astolfo Vicencio Tovar, Entrevista, *cit.*

Por el otro lado, el grupo de Christlieb tuvo que enfrentar a la organización juvenil del partido, presidida por Hiram Escudero y con Diego Fernández de Cevallos como secretario general. A diferencia de lo que sucedió en el conflicto con el ala radical, los líderes de la juventud panista hicieron pública su oposición a la reforma aprobada por la Cámara. El 8 de enero, Escudero hizo unas declaraciones vagas a *Excélsior* sobre la necesidad de considerar las condiciones intelectuales y sociales del pueblo mexicano antes de aprobar definitivamente una reforma tan importante.<sup>137</sup> Un día después, un corresponsal de *La Prensa* reportó lo siguiente:

El licenciado Hiram Escudero Alvarez, diputado suplente y presidente nacional juvenil de Acción Nacional, rompió ayer la disciplina que debe a su partido y se pronunció abiertamente contra la reelección de los diputados. El PAN ha reiterado, a través de su jefe nacional, licenciado Adolfo Christlieb Ibarrola y demás representantes federales, que la reelección de diputados responde a una necesidad nacional. Escudero Alvarez se manifestó contra la corriente general de su partido y dijo que la juventud panista se opone rotundamente a que los diputados puedan ser reelectos. Afirmó: "ante las realidades de nuestra incipiente democracia en la que el pueblo no ha sabido aún ejercitar la soberanía que por derecho propio le corresponde, existe un sentimiento general de repudio de la juventud hacia la intención de los diputados de reformar el artículo 59 de la Constitución".<sup>138</sup>

La reelección de los diputados, aunque sólo fuera por dos períodos consecutivos, necesariamente aumentaba el grado de dificultad para alcanzar una curul, sobre todo en el caso de los miembros de la oposición. Tal como estaban las cosas, sus partidos no podían ganar más de veinte escaños en cada Legislatura y la posibilidad de reelección hacía que hubiera más

<sup>137</sup> *Excélsior*, 8 de enero de 1965. Escudero declaró lo siguiente: "Antes de pensar en la reelección de los legisladores, hay que fomentar los proyectos positivos de depuración y perfeccionamiento de nuestras instituciones y sistemas, como el relativo a la representación proporcional, el cual debe considerarse como de carácter transitorio y sujeto a constante perfeccionamiento[...]. Es deber ineludible que se tomen precauciones del caso mediante el profundo estudio de nuestra historia, tradiciones y realidades políticas que prevalecen y muy fundamentalmente de la condición intelectual y social del pueblo mexicano para llegar a la solución que más convenga a los intereses de la patria".

<sup>138</sup> Mauro Jiménez Lazcano, *La Prensa*, 9 de enero de 1965.

aspirantes para el mismo número de asientos. Adicionalmente, las diputaciones eran más importantes para los políticos de oposición, porque constituyán el único espacio de gobierno al que podían aspirar. Presumiblemente, por éstas razones, los jóvenes en el PAN se opusieron con vehemencia a la reforma al artículo 59.

Christlieb le dio nula importancia a los ataques que recibió el PAN de grupos externos de izquierda. No hizo siquiera alusión a ellos en sus intervenciones en el debate público. En cambio, como puede verse a en las declaraciones que se transcriben a continuación, está claro que a Christlieb le parecieron peligrosas las alusiones tergiversadas de priistas a la Revolución y a la Constitución de 1917 y que le preocupó la pugna en el interior de su partido. A los ataques caóticos y alarmistas, externados por miembros reconocidos del PRI, Christlieb contestó:

La Cámara de Diputados no violó principios democráticos, ni tradiciones constitucionales, ni principios revolucionarios [...]. Quienes hablan de la no reelección de Diputados y Senadores, como de un principio proclamado por la Revolución Mexicana, demuestran que no conocen ni el alcance de sus principios ni los idearios de sus promotores; más aún: algunos demuestran que han olvidado lo que firmaron en la Constitución de 1917.<sup>139</sup>

Para el líder del PAN, estos ataques, que anteriormente se definieron como la primera vertiente del anti-reelecciónismo, eran peligrosos por el potencial que tenían, no sólo de bloquear la reforma, sino también de generar un tabú perdurable respecto de la reelección legislativa que, en última instancia, haría que el Poder Legislativo permaneciera como un débil apéndice del Ejecutivo:

Condenar en la forma y con los argumentos con que ahora pretende condonarse la reelección de los diputados y senadores, equivaldrá a crear artificiosamente un tabú político, que se traducirá, en síntesis, en que el Congreso por mucho tiempo continuará siendo un órgano constitucional

---

<sup>139</sup> *El Nacional*, 15 de enero de 1965.

con graves limitaciones para actuar como Poder, frente a un Ejecutivo que cada día es más fuerte política y economicamente [...].<sup>140</sup>

Por otra parte, Christlieb dirigió mensajes tranquilizadores a las facciones del PAN que se oponían a la reforma reelecciónista, cuando recordó que

Acción Nacional, durante el debate, dejó claramente establecido que la reforma en materia de reelección de diputados y senadores, debe ligarse con una reforma de fondo del sistema electoral, con el fin de que los resultados que arrojen las elecciones sean indiscutibles. De nada serviría argumentar sobre la necesidad de un Congreso fuerte [...] si no se integran las Cámaras mediante un proceso electoral cada día más limpio y más objetivo.<sup>141</sup>

Christlieb intentaba demostrarle a sus compañeros lo importante que era para él presionar al gobierno para lograr un sistema electoral confiable. De la misma manera intentó tranquilizar a las juventudes panistas (a la vez que le dio a Escudero una lección de prudencia) cuando dijo:

Quienes opinan que la reelección cierra el paso a las nuevas generaciones, tiene una lamentable opinión de las mismas, y del Congreso. Tal parece que piensan que en México el Congreso se integra como se llena una sala de espectáculos: haciendo cola en una taquilla en la que el Poder Ejecutivo entrega los boletos. Las nuevas generaciones [...], a base de estudio, de actividad y arrojo para plantear con honradez los problemas de su tiempo, son capaces de imponerse a quienes se anquilosan.<sup>142</sup>

La pugna al interior del PAN era importante porque, entre otras cosas, podría dividir al partido y/o debilitar el liderazgo de Christlieb.

Así como el PAN defendió la iniciativa del PPS, durante el debate en la Cámara, con mayor vehemencia que dicho partido; en el debate extraparlamentario, Christlieb, Estrada Iturbide y Juan Landereche Obregón se convirtieron en los más acérrimos defensores de la reforma promovida por la fracción parlamentaria del PRI (y respecto de la cual el PAN había votado en

<sup>140</sup>Adolfo Christlieb, *Crónicas...*, op. cit., p. 59.

<sup>141</sup>*El Nacional*, 15 de enero de 1965.

<sup>142</sup>*Ibid.*, pp. 54-57.

contra por considerar inconveniente el límite a dos periodos).<sup>143</sup> Esto lleva a pensar que el liderazgo del PAN estaba presionando al presidente para que apoyara la reforma y quizá recordándole las expectativas de triunfo que generó en los diputados de todos los partidos. Pero también habla de un interés más genuino por fortalecer al Poder Legislativo del que se nota en los otros partidos. Una evidencia de esto último es el hecho, ya mencionado, de que el PAN fue el único partido que presionó a la Cámara para que regresara la iniciativa al Senado. El interés de Christlieb por fortalecer al Congreso se nota también cuando expresa su opinión sobre lo ocurrido en la Asamblea Nacional del PRI:

En todo esto hay algo oscuro. Si el Senado y las legislaturas de los Estados que podrían constitucionalmente conocer de este asunto, están integrados totalmente por miembros del PRI, el desautorizar a los diputados de la mayoría priista y tratar de someterlos y censurarios en asamblea pública de su partido [...] sólo puede tener el sentido de reducir a la Cámara y al Congreso a la categoría de órganos de partido; el de subordinar la actividad parlamentaria nacional a la acción extraparlamentaria del partido oficial.<sup>144</sup>

Se nota claramente la frustración que esconden sus palabras cuando afirma, después de que la iniciativa fue archivada:

La oportunidad política para tomar el acuerdo sobre reelección fué buena. Si los partidos políticos que representan corrientes de opinión en México estuvieron conformes en que cuando menos algo se adelantara en la reestructuración del Congreso como Poder y trataron el asunto con claridad y sin estridencias, el momento fue oportuno. La Cámara no tomó una decisión precipitada. [...]. Con lo que la Cámara no contó fue con la deformación del problema, por ignorancia de muchos y por interés y sectarismo de quienes, por ser dirigentes políticos, tienen la obligación de considerar objetivamente la cuestión y de orientar a la opinión pública, en lugar de crear confusiones para beneficio propio o de sus aduladores de hoy, entre quienes se encuentran no pocos adversarios políticos e ideológicos de ayer [...]. Todos los argumentos en pro de la iniciativa [...].

<sup>143</sup> Los artículos de Christlieb respecto del tema pueden encontrarse en el libro *Escritos Periodísticos*, op. cit., que compila el trabajo editorial del político panista. Estrada y Landereche hicieron algunas declaraciones a diversos diarios y, sobre todo, puede verse la tónica de su defensa en sus intervenciones en la tribuna de la Cámara de Diputados, el día en que se archivó la propuesta de reforma (DDCD, 15 de octubre de 1965).

<sup>144</sup> Adolfo Christlieb, *Crónicas...*, op. cit., p. 58.

fueron institucionales. [En cambio] los argumentos del contra han partido de una intencionada deformación del tema [...] 145

#### 4.2.8 La controversia alrededor de Lombardo

La participación del PPS en el debate extraparlamentario fue diferente a la del PAN. Esto se debió, por un lado, a que Lombardo no tuvo que enfrentar una pugna al interior de PPS: en todo momento él fue vocero oficial de un partido aparentemente monolítico. Por otro lado, en la controversia pública el PPS, y específicamente su líder, no sólo fueron el blanco de la mayoría de los ataques de los grupos de izquierda, sino que ademas inspiraron una buena cantidad de ataques por parte de políticos prominentes del PRI (especialmente de los viejos revolucionarios y diputados constituyentes). A diferencia de la poca importancia que Christlieb le dio a los ataques de la izquierda, Lombardo dedicó más de la mitad de sus intervenciones públicas a defenderse de ellos. Sus otras intervenciones se destinaron a contraatacar a sus viejos compañeros priistas.

Tanto los priistas, como los grupos de izquierda, utilizaron ataques personalistas en contra de Lombardo, para desestimigar la reforma iniciada por él.<sup>146</sup> Es posible que la izquierda centrara sus ataques en Lombardo

145 /bid., pp. 54-57.

146 Se dijo que "el movimiento reelecciónista de los diputados es una causa mala en sí, pero resulta aún peor cuando está capitaneado por un hombre tan desestimigado como Lombardo Toledano" (Antonio Soto y Gama, *Novedades*, 10 de enero de 1965; una idea parecida expresó Salvador Ponce de León, *el Universal*, 5 de enero de 1965); también se dijo "tal vez lo más curioso de esta obsesión reelecciónista es el hecho de que sus más aguerridos defensores resultan ser aquellos que no entran ciertamente por la puerta grande a la Cámara de Diputados, ni menos todavía por sus propios méritos, como es el caso de Lombardo" (José Herrera Rosas, *La Prensa*, 12 de enero de 1965); en un sentido parecido se afirmó "si el Licenciado Lombardo cree tener derecho a la reelección, sin haber ganado primero la elección, no hay discusión pertinente sobre le tema" (Alberto Domingo, *Política*, 1 de enero de 1965). Se habló también de las intenciones de los diputados del PPS, "Don Vicente y los suyos ya entraron y no quieren salir, sin fijarse que en buena técnica

porque percibía que la reforma al artículo 59 era un movimiento más del régimen, en colusión con el líder del PPS, para sacar definitivamente de la jugada política a esa oposición. Con respecto a las críticas provenientes del PRI, es muy probable que se haya utilizado a Lombardo, simplemente, como un argumento más para desestimar la reforma y confundir a la opinión pública. Lombardo se defendió de los priistas en repetidas ocasiones, acusándolos de intentar confundir a la opinión pública con calumnias y repitiendo los argumentos que en favor de la reforma expresó en la Cámara. De la izquierda Lombardo se defendió atacando a sus críticos:

Lo curioso es que los denunciantes del peligro son, como siempre, individuos que no pertenecen a ningún partido político, pero pretenden dictar órdenes a las fuerzas civiles organizadas. Esos censores deberían formar un partido para medir sus ideas con las de otros y probar su eficacia. La crítica surgida de elementos que se autocalifican de izquierda tiene una razón de ser, el odio al PPS [...]. Si la iniciativa hubiera venido de otro partido, la oposición no existiría.<sup>147</sup>

Todo indica que la reelección legislativa fue menos importante para el partido que la propuso, que para el PAN. Cuando se decidió archivar la propuesta, Lombardo arremetió violentamente en contra del Senado.<sup>148</sup>

En su actitud, seguramente tuvo algo que ver la cantidad de ataques que recibió de parte de varios senadores, a quienes conocía de mucho tiempo atrás. Pero también fue una forma de demostrar su carácter de opositor, aunque en los hechos volvió a ser solidario, votando con el partido del régimen.

constitucional, las ventajas que los miembros de un congreso deciden no pueden aprovecharles a ellos mismos, sino a sus sucesores" (Antonio Vargas MacDonald, *Siempre!*, 13 de enero de 1965), y del nexo "inmoral" que tenía con Díaz Ordaz: "Lombardo, para la desilusión de quienes lo admirábamos, se ha convertido en la vedette del PRI" (Roberto Blanco Moheno, *Siempre!*, 13 de enero de 1965).

<sup>147</sup> Lombardo Toledano, *Siempre!*, 20 de enero de 1965.

<sup>148</sup> DDCD, 15 de octubre de 1965.

#### 4.3 Conclusión

A lo largo de éste capítulo se ha analizado la fuerte polémica que, con motivo de la aprobación de la reforma al artículo 59 constitucional, se suscitó en los primeros meses de 1965. Esta polémica culminó con el fracaso de dicha reforma. En las Conclusiones Generales del trabajo se presenta una explicación teórica y analítica del suceso. Por el momento, cabe recapitular las evidencias importantes que arrojó la revisión de la polémica extraparlamentaria.

Más que un intercambio razonado de ideas, se trató de una controversia facciosa y caótica, a través de la cual se puede vislumbrar la consolidación de dos bloques antagónicos en el seno del PRI (encabezado uno por Alfonso Martínez Domínguez, líder de la Cámara y el otro por Carlos Madrazo, presidente del CEN). Pese a lo que pudiera pensarse a primera vista, los otros partidos no participaron en la verdadera polémica, ni fue el Senado quien decidió el destino de la reforma (cuando la rechazó en septiembre de 1965). Esto se debió al carácter hegemónico del PRI y a la indiscutible posición de líder que en él detentaba el presidente Díaz Ordaz. De hecho, todo el conflicto fue una pugna de poder al interior del partido hegemónico, en la que el jefe del Ejecutivo actuó como fiel de la balanza, y cuyo destino quedó sellado a finales de abril, en la Asamblea Nacional del PRI. En esa ocasión, abiertamente, un órgano del partido del régimen, se impuso sobre los órganos representativos del Gobierno Federal.

¿Por qué fracasó la reforma al artículo 59 constitucional en 1965? Indudablemente porque dicha reforma se vio envuelta en un conflicto más amplio: el de la sucesión presidencial. Martínez Domínguez y Madrazo no solamente aspiraban a suceder a Díaz Ordaz, o pretendían apoyar la precandidatura de algún otro político para ese puesto, sino también y sobre todo porque ambos se involucraron en proyectos de gran escala para cambiar

las reglas del juego de la sucesión presidencial: el gran juego de la política mexicana durante la época de apogeo del hiperpresidencialismo.

En ambos casos se trataba de reformas redistributivas: tanto la reelección inmediata de los diputados, como la reforma interna del PRI, iban a afectar los intereses de una parte de la coalición mayoritaria en el *status quo* institucional e intentaban crear una nueva coalición mayoritaria con algunos de los antiguos perdedores. A los dos líderes les fue difícil generar el apoyo necesario para que se aceptaran sus proyectos. Además, ambas reformas se enfrentaron con la dificultad adicional de ser mutuamente excluyentes: el éxito de cada una necesitaba del fracaso de la otra. Finalmente, ambas fracasaron y el gran ganador fue Díaz Ordaz. Quedan abiertas varias preguntas: ¿Por qué el presidente incentivó a los diputados a promover una reforma que atentaba en contra de su poder? Si tuvo razones para hacerlo, ¿por qué no hizo nada después para que la reforma se aprobara?, ¿por qué le dio a Madrazo el puesto de presidente del CEN del PRI, si podía calcular que le iba a generar tantos problemas? Si Madrazo y Martínez Domínguez aspiraban a la presidencia, ¿por qué no eligieron la estrategia óptima dentro de las reglas existentes del juego de la sucesión?, ¿por qué invirtieron capital político en promover un cambio a las reglas?, ¿qué los llevó a calcular que tendrían éxito? Por otro lado, y aunque los partidos de oposición no entraron en la verdadera polémica, cabe también preguntarse, sobre todo en el caso del PAN, ¿qué llevó a Christlieb a apoyar una "maniobra del gobierno", que en última instancia le generó costos en su posición al interior de su partido? Las respuestas a estas preguntas se exploran en las Conclusiones Generales.

## CONCLUSIONES GENERALES

Para mejorar la política es necesario mejorar o reformar las reglas, la red de intereses en la cual el juego de la política se desarrolla. No se quiere sugerir que esta mejoría resida en la selección de agentes moralmente superiores [...]. Un juego se describe por sus reglas y la única forma de producir un juego mejor es cambiar esas reglas.

James M. Buchanan, *Ensayos sobre Economía Política*, 1989.

En la introducción de este trabajo, se afirmó que el debate sobre la reelección legislativa en 1964-1965 es un caso de estudio que no sólo arroja luz sobre la mecánica del sistema político mexicano postrevolucionario sino que, además, podría contribuir a la construcción de un marco teórico para explicar las razones que influyen en el destino de una reforma institucional. Sin embargo, para que esto sea posible, es imprescindible aclarar las causas que llevaron al fracaso de la reforma al artículo 59 constitucional en 1964-1965. Según George Tsebelis, "una explicación de *Elección Racional* exitosa, describe las instituciones existentes y el contexto en el cual opera el actor, convenciendo al lector de que, puesto en ese juego, él hubiera elegido la misma estrategia que el actor".<sup>1</sup> A continuación, tomando en cuenta lo que se ha analizado en el transcurso de esta investigación, se intenta desarrollar una explicación exitosa sobre el fracaso de la reforma reeleccionista.

Según se analizó en los Capítulos 1 y 2, en los sesenta prevalecía en México un arreglo institucional hiperpresidencialista, basado en la centralización del poder político en manos del líder de un partido hegemónico (a su vez, el titular en turno del Poder Ejecutivo), quién contaba con la

---

<sup>1</sup>George Tsebelis, *Nested Games...*, op. cit., p.44.

importantísima facultad no escrita de elegir a su sucesor (tanto al cargo de presidente de la República, como al de líder del partido). Esta facultad, le daba al presidente el poder de afectar el futuro de las carreras políticas de todos los miembros de su partido y, en virtud de ello, le otorgaba herramientas para mantener la disciplina de los mismos. Pero, si el presidente quería verdaderamente controlar el proceso sucesorio, tenía que lograr mantenerse como eje de la coalición mayoritaria al interior del partido hasta que llegara el momento de la decisión. En éste marco institucional -se concluyó en el Capítulo 2- era de esperarse que el gran juego de la política mexicana fuera la selección del candidato del PRI a la presidencia y que los políticos individuales hicieran todo lo posible por influir en ella: que el presidente eligiera estrategias que maximizaran su permanencia a la cabeza del partido el mayor tiempo posible, y que los grupos e individuos eligieran estrategias que les permitieran maximizar la probabilidad de que resultara seleccionado su precandidato (cuidando, al mismo tiempo, no entrar en confrontación directa con el líder que, en tanto lograra mantenerse como tal, tendría la última palabra en la gran decisión).

En los acontecimientos que rodearon a la reforma reeleccionista de 1964-1965, muchas cosas llaman la atención. Como se discutió en el Capítulo 3, la mayoría priista en la Cámara de Diputados, presumiblemente impulsada por el nuevo presidente Gustavo Díaz Ordaz, aprobó a finales de diciembre de 1964, una iniciativa para permitir la reelección de los diputados federales por dos períodos consecutivos. A partir de ello, como se planteó en el Capítulo 4, se desató una fuerte polémica entre dos bloques antagónicos: uno, el más aguerrido, liderado por Carlos Madrazo (presidente del CEN del PRI) en contra de la reforma y el otro, más discreto, encabezado por Alfonso Martínez Domínguez (líder de la Cámara de Diputados), a favor. Asimismo, la pugna entre estos actores políticos, estuvo también relacionada con una reforma interna del PRI, que Madrazo intentó impulsar.

Muchos de los personajes cercanos a los acontecimientos de 1964-1965 aseguran que el verdadero conflicto entre Madrazo y Martínez Domínguez tuvo que ver con la lucha por la sucesión presidencial. Evidentemente, ambos políticos tenían intenciones de avanzar en sus carreras. No debemos olvidar que, siguiendo la teoría de Schelesinger, "la ambición se encuentra en el corazón de la política [...]. Los políticos se mueven por la ambición de conseguir o conservar puestos". Entre las ambiciones de ambos políticos pudo haber estado incluida la presidencia. Pero lo curioso es que, suponiendo que el fin de ambos fuera lograr la candidatura del PRI a dicho puesto, da la impresión de que ni Madrazo ni Martínez Domínguez eligieron la estrategia óptima *dentro del conjunto de reglas existente*. La evidencia más contundente de ello es que ninguno de los dos logró aquel fin. Dadas las reglas vigentes en el juego de la sucesión, es evidente que ambos tendrían que haber intentado, por todos los medios, agradar a quien en última instancia designaría al ganador, y ninguno lo hizo. Las acciones de ambos políticos revelan un cierto grado de enfrentamiento con el titular del Ejecutivo, que en el caso de Madrazo se convirtió en un franco conflicto. Si su objetivo estaba enfocado a la obtención de la "silla grande", ambos actuaron de forma subóptima.

Dice George Tsebelis que cuando las estrategias de los jugadores aparecen como elecciones subóptimas para conseguir un fin aparente, básicamente se trata de "una falta de acuerdo entre lo que persigue el actor y la percepción del observador".<sup>2</sup> Esta falta de acuerdo entre las acciones de los jugadores y las percepciones del observador, se puede deber a dos motivos. El primero, que los actores estén involucrados en un juego de

---

<sup>2</sup>Ibid., p.7. La otra opción es que los actores sean irracionales, es decir, que no ajusten de forma óptima sus medios al logro de sus fines. Sin embargo, como se discutió en la Introducción, esta opción queda descartada para juegos en los cuales las metas de los actores son claras y las reglas son conocidas, como es, precisamente, el juego de la sucesión presidencial.

múltiples arenas. Es decir, las estrategias de un actor parecen subóptimas, porque “mientras que el observador pone su atención en una arena, el actor está involucrado en distintos juegos, al mismo tiempo, en varias arenas. Cuando se toman en cuenta las implicaciones de los sucesos en las otras arenas, la estrategia del actor se revela como óptima”.<sup>3</sup> La segunda razón por la cual puede parecer subóptima la elección de un actor, es porque ésta involucrado en un juego de *diseño institucional*. Es decir, el observador no percibe que el juego en el que fija su atención está inscrito dentro de un juego de orden superior, en donde las reglas del juego mismo son variables: “Los actores están cambiando las reglas que definen las estrategias, lo que quiere decir que están intentando aumentar el número de estrategias disponibles” y por lo tanto pueden elegir una estrategia que en el *status quo* institucional no existía.<sup>4</sup> En suma, las estrategias de los jugadores pueden parecer subóptimas porque el observador no percibe que los “pagos” obtenidos por los jugadores varían en relación con lo que sucede en otros juegos en arenas paralelas, o bien porque no percibe que los “pagos” del juego están relacionados con un intento de cambio de reglas del propio juego. Según Tsebelis en ambos casos se trata de *juegos anidados* en otros juegos.

Tanto la reforma al artículo 59, como la reforma interna del PRI fueron *juegos anidados de diseño institucional*: fueron intentos de cambiar las reglas del sistema político mexicano. En el Capítulo 2 se concluyó, con Jeffrey Weldon, que el hiperpresidencialismo mexicano fue un equilibrio frágil, que para mantenerse requería, por un lado, una oficina de la presidencia investida de considerables poderes constitucionales y, por el otro, que se dieran tres condiciones: 1) hegemonía priista en el Congreso y los estados; 2) disciplina del partido en el Congreso; y 3) el presidente en turno como cabeza del partido. De haber tenido éxito la reelección consecutiva de los diputados, no

<sup>3</sup>Ibid.

<sup>4</sup>Ibid., pp. 7-8.

sólo se hubiera fortalecido el líder de la Cámara. También es muy probable que se hubiera debilitado la posición de Díaz Ordaz, dado que la reforma atacaba uno de los pilares que sostenían la rigurosa disciplina de las bancadas priistas. El intento por cambiar las reglas del sistema hiperpresidencialista fracasó y las razones que explican éste desenlace son bastante claras. A la luz de las hipótesis que se plantearon en la Introducción, sobre las condiciones que influyen en el éxito o fracaso de una reforma institucional, todo parece indicar que la reforma reeleccionista de 1964 estuvo diseñada para el fracaso.

Con base en la primera hipótesis, parece claro que el éxito o fracaso de una reforma dependerá, en buena medida, de la percepción que tengan los actores sobre la importancia de las consecuencias que traerá consigo el cambio en las reglas del juego, y sobre el grado de incertidumbre que rodea a dicho cambio. Es decir, si las consecuencias de una reforma son muy importantes, muy radicales, o muy difíciles de predecir, los actores serán más reticentes a apoyarla y, por lo tanto, los reformadores tendrán mayores dificultades para construir una coalición mayoritaria de apoyo. Según se hizo evidente en los Capítulos 3 y 4, pese a los intentos que hicieron los diputados por minimizar la magnitud del cambio que generaría la reforma al artículo 59, a los actores relevantes les quedaba claro que las implicaciones iban ser *muy importantes y muy inciertas*: ¿Se acabaría la disciplina del partido? ¿Se iba a fomentar el resurgimiento de los cacicazgos? ¿Qué iba a pasar con las cuotas que tenían aseguradas las corporaciones en la Cámara? ¿Se iban a bloquear los canales de acceso a la Cámara? ¿Cómo se iba a decidir el acceso a la Cámara? Una vez aprobada la reforma del artículo 59, ¿sería posible evitar la cadena de reformas que presumiblemente culminaría en la reelección presidencial. Evidentemente los efectos de la reforma reeleccionista se percibían como importantes e inciertos.

En relación a la segunda hipótesis, en la Introducción se señaló que es más probable que un actor tenga éxito al construir una coalición de apoyo a su reforma entre más recursos (información, puestos, etc.) tenga para lograrlo. Díaz Ordaz tenía todos los recursos necesarios para que la reforma tuviera éxito. Sin embargo, su intervención se limitó a motivar a los diputados a luchar por ella. Queriéndolo o no, Martínez Domínguez se situó a la cabeza del bloque reelecciónista (a diferencia de la reforma de Madrazo, en la que está claro que la iniciativa fue suya, en el caso de la reforma reelecciónista no resulta tan claro quién la originó). El líder de la Cámara no contaba con demasiados recursos para ganarle la batalla al anti-reelecciónismo. Necesitaba construir una coalición mayoritaria de priistas, y ni siquiera contaba con el apoyo de todos los diputados de su bancada (nueve diputados votaron en contra de la aprobación de la reforma y en el debate extraparlamentario se comentó que muchos más votaron a favor por mera disciplina). Martínez Domínguez tenía el apoyo de los líderes de los partidos de oposición, pero eso resultaba incluso contraproducente si se trataba de ganar adeptos en su partido. Y por si fuera poco, todo parece indicar que no contaba con buena información. Su comportamiento en la polémica extraparlamentaria revela que confiaba en la aprobación de la reforma, presumiblemente debido a que creía que Díaz Ordaz era su promotor. Muy probablemente el presidente le proporcionó información imperfecta y alentó su confianza. En síntesis, el líder de los reformadores no contó con los recursos suficientes para construir una coalición mayoritaria, de apoyo al nuevo arreglo institucional.

La tercera hipótesis que se discutió en la Introducción, plantea que es más factible que una reforma se apruebe en tanto beneficie a más actores, por lo cual resulta más fácil construir coaliciones de apoyo para instituciones *eficientes* y más difícil cuando se trata de instituciones *redistributivas*. La reforma reelecciónista de 1964-1965, dadas las características del sistema electoral vigente en los sesentas, fue claramente un proyecto redistributivo. La

reelección de los diputados, sin limpieza electoral y con una pésima distritación (como se discutió en el Capítulo 3), beneficiaba a los diputados de la XLVI Legislatura y a los partidos de oposición (por lo menos a sus líderes, en tanto mantuvieran buena relación con el gobierno). Pero ponía en peligro, por un lado, las cuotas de poder aseguradas de ciertos actores - especialmente de las corporaciones y de los expresidentes- y, por el otro lado, reducía las cuotas esperadas de poder de múltiples actores. La mayoría de los políticos (tanto del PRI como de la oposición) consideraban que la Cámara era un paso obligado en su carrera política y la reelección de diputados reducía sus posibilidades de lograrlo. Inserta en el sistema electoral vigente, la reforma no solamente era redistributiva sino que eran más los perdedores que los ganadores.

La última y cuarta hipótesis sobre las condiciones que influyen en el destino de una reforma institucional es que, cuando se trata de una institución *redistributiva*, es más fácil su aprobación si beneficia a la antigua mayoría ganadora, que si requiere crear una nueva mayoría que aglutine a los antiguos perdedores y parte de los antiguos ganadores. Esto, según se dijo, se debe a que la antigua coalición mayoritaria ya contaba con mecanismos de comunicación y de coerción, mientras que la incertidumbre es mayor para los participantes de una nueva coalición mayoritaria. La reforma al artículo 59 constitucional que se promovió en 1964-1965, era una proyecto redistributivo, que, como ya se ha señalado, buscaba justamente crear una nueva mayoría a partir de algunos de los ganadores y algunos de los perdedores en el *status quo*.

Si a todo esto le sumamos que la coalición reeleccionista contó con la con la dificultad adicional de tener que enfrentar un intento paralelo y mutuamente excluyente de cambio en las reglas del juego, se llega a la conclusión de que la reforma bajo estudio en el presente trabajo fue producto de un diseño institucional muy poco afortunado para ser exitosa. En este

contexto y en ausencia de un pronunciamiento claro por parte del presidente Díaz Ordaz, Madrazo pudo orquestar una exitosa campaña anti-reelecciónista y logró el apoyo de líderes y sectores prominentes de la opinión pública. Ya se discutió que, en el caso de las reformas redistributivas, resulta difícil que sea creíble el discurso público de los reformadores, exaltando los beneficios generalizados del nuevo arreglo institucional. En el caso de la reforma al artículo 59 constitucional, la carga ideológica del tema y la facilidad con que se relacionó con la reelección presidencial, fueron obstáculos insalvables para los reformadores y muy bien aprovechados por los anti-reelecciónistas para bloquear la reforma. A la luz de toda esta evidencia, la verdadera incógnita no es por qué fracasó la reforma, sino ¿por qué tuvo éxito en la Cámara?, es decir ¿por qué Díaz Ordaz la apoyó en un principio?

Su elección (al igual que en los casos de Madrazo y Martínez Domínguez) parece subóptima dadas las reglas del hiperpresidencialismo. Es decir, si se considera aisladamente, no parece que al fomentar la reelección inmediata de los diputados (atentando en contra de uno de los pilares del hiperpresidencialismo), Díaz Ordaz estuviera eligiendo la estrategia óptima para maximizar su permanencia a la cabeza de su partido. ¿Estaba también el presidente jugando en un *juego anidado*? La respuesta debe ser afirmativa. Quizá el presidente jugaba también un juego de *diseño institucional* paralelo: intentaba aumentar el número de estrategias que tenía disponible en el *status quo*, para poder optar por su propia reelección (como sus críticos aseguraron en aquella época). Sin embargo, no hay evidencias para demostrarlo y es poco probable que el presidente se embarcara en una empresa tan riesgosa, cuando recién había asumido la titularidad del Poder Ejecutivo. En cambio, es muy probable que el presidente estuviera involucrado en un juego de *múltiples arenas*, que, al tomarlas en cuenta, revelen la optimalidad de la estrategia presidencial.

Es probable que Díaz Ordaz nunca haya tenido intenciones de que se aprobara la reelección legislativa, pero quizá, si el presidente estaba jugando otros juegos paralelos, le convino *aparentar* que apoyaba el proyecto. Por un lado, como señalaron algunos editorialistas, puede ser que el presidente estuviera tomando decisiones importantes (como el nombramiento de embajadores o las auditorías a las empresas paraestatales) que pasaban desapercibidas al calor de la controversia reeleccionista. Pero no parece ser una explicación suficiente para justificar la “finta” presidencial. Por el otro lado, es un hecho que a Díaz Ordaz le interesaba frenar a toda costa la reforma de Madrazo. De haber sido exitosa, la posición de Madrazo en el partido se hubiera fortalecido y en cambio la de Díaz Ordaz se hubiera debilitado. La reforma de Madrazo, aunque no era una reforma constitucional o siquiera legal, era también un intento de cambiar las reglas del hiperpresidencialismo. Si bien en el caso de la reforma reeleccionista no está tan claro que su aprobación hubiera debilitado a Díaz Ordaz (incluso en el Capítulo 4 se especuló sobre las razones por las cuales podía quizás convenirle al presidente), al rediseñar el arreglo institucional del PRI, Madrazo ponía en peligro la condición de que el presidente en turno fuera el líder indiscutible del partido. Atentaba, por lo tanto, *directamente en contra* de Díaz Ordaz.

Tomando en cuenta esto y dado que la reforma reeleccionista y la reforma de Madrazo eran juegos de cambio de reglas mutuamente excluyentes, pero anidados, porque ocurrieron al mismo tiempo y en ambos participaban los mismos actores, puede ser que Díaz Ordaz haya aparentado apoyar la reelección para debilitar a Madrazo y bloquear su reforma. Es muy probable que desde que nombró presidente del PRI a Madrazo (a principios de diciembre de 1964), Díaz Ordaz supiera de sus intenciones de “democratizar” al PRI. También es muy probable, que Madrazo haya expresado al presidente su opinión en contra de la reforma reeleccionista. Si este fue el caso, Díaz Ordaz pudo decidir impulsar a la bancada de su partido a aprobar

una versión modificada de la iniciativa del PPS y después promover la escalada de la controversia (como los acontecimientos sugieren que hizo). Con ello debilitaba a Madrazo y bloqueaba su reforma, pero a la vez, bloquear también la reforma reelecciónista. La fuerte controversia que se generó, daba al presidente el pretexto perfecto ante los diputados para decidir archivar el proyecto reelecciónista. Madrazo, en su ofensiva anti-reelecciónista, quizá de forma inadvertida, fue un agente de Díaz Ordaz, porque también impidió que otro político ambicioso, como era Martínez Domínguez, se fortaleciera demasiado y amenazara el poder del presidente. Díaz Ordaz ganó con el fracaso de la reforma ambos intentos de reforma. Quizá lo único que no cuadra en la explicación es, ¿Porqué Díaz Ordaz nombró presidente del CEN del PRI a Madrazo, si tantos problemas le causó desde el principio? Lo cierto es que Díaz Ordaz le debía un favor a Madrazo, porque siendo él precandidato, el tabasqueño fué el primer gobernador que abiertamente apoyó su candidatura a la presidencia. Sin embargo, diversos actores comentan que Díaz Ordaz "le jugó chueco" a Madrazo, porque él aspiraba a la regencia y Díaz Ordaz lo "castigó", dándole el partido. Tal vez lo hizo para tenerlo controlado. Como demostró el desenlace de la polémica, a menos de un año de iniciada su gestión, Madrazo se vio obligado a dejar el partido y prácticamente la política, con el silencio cómplice o quizá la complicidad franca del jefe del Ejecutivo. Maquiavelo puro.

Por su parte, al bloquear la reelección legislativa, Madrazo buscaba generar un ambiente fértil para la reforma del partido que él intentaba promover. La reforma interna del PRI, en última instancia, fracasó por los mismos motivos que la reforma reelecciónista. Al igual que aquella reforma, la reestructuración del partido iba a tener consecuencias importantísimas para el arreglo institucional: si la selección democrática de los candidatos llegaba hasta el presidente, el titular del Ejecutivo en turno iba a perder la facultad no escrita de designar a su sucesor, y esto generaba una gran incertidumbre

entre todos los miembros del partido hegemónico. Además, mucho antes de que su reforma llegara al nivel del candidato presidencial, las consecuencias para diversos actores (individuales y corporativos) serían muy importantes. En segundo lugar, pese a tener el apoyo de líderes prominentes de izquierda y ex-presidentes, como Cárdenas y Jara, no contó con los recursos necesarios para construir una coalición mayoritaria de apoyo a su reforma. En tercer lugar, su reforma era también *redistributiva*. Al igual que la reelección de los legisladores, ponían en peligro las cuotas de poder aseguradas y/o esperadas de ciertos actores. Finalmente, se trató también de una reforma que intentó crear una nueva coalición mayoritaria a partir de los perdedores según las reglas vigentes. Sus aliados, aunque seguían perteneciendo al partido, hacía tiempo que estaban en el bando de los vencidos. Adicionalmente, la falta de competencia partidaria real y por lo tanto la ausencia de un enemigo externo verdadero, hizo poco creíble su campaña pública sobre la necesidad de la reforma. Al parecer, en 1964-1965 el país presenció dos intentos paradigmáticos de reformas diseñadas para el fracaso.

Sánchez Celis, Martínez Domínguez y todos los demás que participaron en la campaña contra Madrazo, sabiéndolo o no, fueron también agentes de Díaz Ordaz. Madrazo salió perdiendo más que Martínez Domínguez: el asunto terminó con su muerte política. Esto ocurrió quizá porque su confrontación con Díaz Ordaz fue más directa y su intento de reforma del partido más amenazador para el presidente. Díaz Ordaz fue el ganador indiscutible. Sin tener que enfrentarse directamente con ninguno de los dos bloques, ni con sus líderes, recuperó la disciplina del Congreso y bloqueó la posibilidad de perder su liderazgo absoluto en el partido hegemónico. Los diputados, liderados por Martínez Domínguez, mantuvieron la disciplina, pero no perdieron la oportunidad de entrarle con fuerza a la ofensiva en contra de

Madrazo. Eventualmente ninguno de los dos políticos ganó en el juego de la sucesión, bajo las reglas que no lograron cambiar.

Por el lado de los partidos de oposición, Christlieb y Lombardo, entusiastas defensores de la reelección legislativa, se vieron envueltos en un debate violento, con resultados diferentes: quizá el primero terminó en una posición incómoda al interior de su partido; el segundo se aseguró por unos años más la buena voluntad del régimen para con él y los suyos.

Por último, dado que con el presente estudio también se pretende contribuir al debate actual sobre la reelección de los legisladores, a continuación se retoma brevemente la discusión sobre los efectos que hubiera tenido su aprobación en 1964-1965. En este trabajo se han analizado, con diversos grados de profundidad, cuatro intentos de cambio en las reglas del juego: las reformas antireeleccionistas de 1933, la reforma de los "diputados de partido" en 1963, la reforma reeleccionista de 1964-1965 y la reforma interna al PRI promovida por Madrazo. En los primeros dos casos, que fueron reformas exitosas, el análisis revela que tuvieron consecuencias importantes (y en algunos casos negativas), de mediano y largo plazo, que los reformadores no pudieron anticipar. Seguramente lo mismo hubiera pasado con la reforma reeleccionista, de haber sido exitosa. Pero hubo una serie de consecuencias "perversas" de la reforma de 1964-1965 que los diputados sí pudieron anticipar (y de hecho lo hicieron, aunque por razones obvias, las intentaron minimizar ante el público).

Como se discutió en el Capítulo 3, la ausencia de limpieza electoral, combinada con una pésima distritación, hubiera llevado a que la mayoría de los diputados de la XLVI Legislatura (tanto de mayoría como "de partido") consiguieran su reelección (siempre y cuando el gobierno estuviera de acuerdo con ello, porque no se debe olvidar la discrecionalidad con que Gobernación manejó las cifras de votación y las listas de "diputados de partido" en 1964). Es posible entonces, que los canales de acceso a la

Cámara se bloquearan o por lo menos, que se restringieran fuertemente. En este sentido, es importante tomar en cuenta la opinión de Lujambio sobre los efectos positivos que tuvo la no reelección legislativa en México:

En un país rural, ingobernable, dominado por caciques, la regla de la no reelección tuvo quizás efectos positivos: junto con otras reglas del sistema postrevolucionario, creó las bases para producir gobernabilidad en la relación Ejecutivo-Legislativo y a la poste permitió la circulación de las élites, uno de los retos más importantes, si no es que central, que deben enfrentar los gobiernos autoritarios en los que las elecciones no determinan en última instancia, y periódicamente, la composición del gobierno. Con reelección y sin democracia, la élite política envejece y se vuelve impermeable al recambio generacional.<sup>5</sup>

En 1965, la falta de democracia electoral, combinada con la reelección legislativa, seguramente hubiera contribuido al anquilosamiento de las élites de todos los partidos. Otro de los efectos "perversos" que se discutió también en aquel momento, fue la posibilidad de que se fortalecieran los monopolios locales de poder, que el gobierno no había terminado de erradicar. Pero hubo un efecto previsible más, que no se discutió en el debate en la Cámara, ni se ha discutido hasta ahora en este trabajo, y es ¿cómo funciona la rendición de cuentas, cuando en un distrito uninominal compiten dos diputados por su reelección? Si uno fue ganador uninominal y el otro fue el "mejor perdedor" de la oposición, y los dos trabajan arduamente por su reelección, ¿por quién vota el electorado? Seguramente en los debates de la Cámara en 1964 no se plantearon estas preguntas porque nadie pensaba que los votos se contaran, porque en última instancia todos los diputados sabían que la última palabra sobre la integración de la Cámara la iba a tener el presidente. Pero éste es el tipo de efectos que los reformadores deben prever hoy. Acción Nacional tuvo toda mucha razón al demandar una reforma electoral. Nótese que todos los efectos "perversos" están relacionados con la naturaleza del sistema electoral vigente y el carácter no-competitivo del sistema de partidos. Estos son puntos

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 175.

nodales, porque no sólo hubieran generado consecuencias indeseables, sino que además, como se discutió anteriormente en esta conclusión, determinaron en gran medida que la reforma fuera tan *redistributiva* y de consecuencias tan *inciertas*, y por ser así, fracasó. Por lo tanto, las características de los sistemas electoral y de partidos vigentes, hicieron que la reelección de los diputados fuera *inviable* en 1965.

Recapitulando, Diego Valadés afirma que fue deseable que fracasara en 1964-1965 la reforma reeleccionista dado que "sus resultados no habrían sido tan satisfactorios como se hubiera esperado, sin una legislación electoral que garantizara pulcritud plena".<sup>6</sup> Efectivamente, parece ser que en los sesenta, no era el momento institucional idóneo para fortalecer al Congreso por la vía de la reelección. ¿Será hoy el momento idóneo?

Es un hecho que de 1965 a nuestros días, las condiciones políticas e institucionales han cambiado radicalmente. El sistema de partidos es cada vez más competitivo y el sistema electoral más democrático. Hoy, el debate sobre la reelección legislativa necesariamente ocurriría *entre* diversos partidos (por lo menos tres) y muy probablemente se daría al *interior* del Congreso. Todo esto nos lleva a concluir que la reelección legislativa, en la actualidad, sería una institución más *eficiente* para todo el agregado social de lo que hubiera sido en 1965: sí podría llevar al fortalecimiento del sentido de rendición de cuentas y de responsabilidad pública de los representantes populares.

Sin embargo, la viabilidad de una reforma para permitir la reelección legislativa dependerá en gran medida de qué tan *eficiente* es para para los actores involucrados en su aprobación (partidos y políticos individuales). En 1965, la lógica del hiperpresidencialismo vigente convirtió a la reforma reeleccionista en un proyecto peligroso y rodeado de incertidumbre. ¿Cómo se

<sup>6</sup> Diego Valadés, prólogo al libro de A. Lujambio, *Federalismo y Congreso...op. cit.*, p. XII.

iba a organizar a partir de la reforma el juego de la sucesión? La reforma era un paso del orden al caos. ¿Sería hoy diferente la percepción de los actores involucrados en la negociación de la reforma? Queda claro que a partir de 1988 ha empezado el progresivo debilitamiento del hiperpresidencialismo mexicano (hoy el PRI ya no es un partido hegemónico, ni totalmente disciplinado, y el presidente Zedillo no parece ser la corona de su partido). Pero a la luz de los resultados de esta investigación, también queda claro que la reelección legislativa no va ser aprobada mientras quede algún resabio de aquel arreglo institucional hiperpresidencialista. Es decir, en tanto el predominio de un partido sea tal que la elección presidencial se pueda decidir antes de las elecciones, o mientras así lo *presuman* o deseen quienes siguen siendo los actores centrales del sistema, la reforma al artículo 59 (para permitir la reelección legislativa) seguirá siendo, en México, un proyecto destinado al fracaso.

## **ANEXO I**

### **Entrevistas**

**Entrevistas realizadas para este trabajo:**

Lic. Raúl González Schmal

(ex-secretario general de PAN, candidato a diputado en 1964)

- 18 de enero de 1995

Lic. Alfonso Martínez Domínguez

(líder de la Cámara de Diputados en la Legislatura 1964-1965)

- 19 de enero de 1995

Lic. Vicente Fuentes Díaz

(diputado por el PRI en la Legislatura 1964-1967)

- 8 de febrero de 1995

Lic. Luis Echeverría Alvarez

(secretario de Gobernación, 1964-1970, y presidente de la República 1970-1976)

- 10 de enero de 1995

Lic. Astolfo Vicencio Tovar

(Secretario General del CEN del PAN en 1964)

- 13 de febrero de 1995

Lic. Juan José Rodríguez Pratts

(ex miembro del PRI y amigo personal de Carlos Madrazo)

- 2 de mayo de 1995

Lic. Rafael Estrada Sámano

(hijo de Miguel Estrada Iturbide, diputado panista de la Legislatura 1964-1967)

- 8 de mayo de 1995

**Personajes que fueron contactados pero que, por diversas causas no pudieron ser entrevistados:**

Lic. Miguel Osorio Marván

(diputado por el PRI en la Legislatura 1964-1967)

Lic. Miguel Covian Pérez

(diputado por el PRI en la Legislatura 1964-1967)

Lic. Diego Fernández de Cevallos

(Secretario General de la organización juvenil del PAN)

Lic. Hiram Escudero

(Presidente de la organización juvenil del PAN)

Ing. Francisco Ortiz Mendoza

(único sobreviviente de la fracción del PPS en la Legislatura 1964-1967)

## **ANEXO II**

Listas de los diputados de oposición que llegaron a la  
Cámara por el sistema de "diputados de partido"  
(1964-1967)

## LISTA 1\*

## DIPUTADOS DEL PAN (1964 - 1967)

D de M = Diputado de Mayoría (2)

D de P = Diputado de Partido (18)

NOMBRE	DISTRITO	VOTOS	
Aranda Torres, L.M.	Gto. 2	18,741	D de M
Villalobos Chaparro, F.	Chih. 2	16,413	D de M
1. Gómez Mont, F.	D.F. 2	22,279	D de P
2. Quiroga Fernández, F.	D.F. 16	19,552	D de P
3. Garabito Martínez, J.	D.F. 20	18,943	—
4. Peniche Bolio, F.	D.F. 22	18,738	D de P
5. Silva Flores, J. G.	D.F. 22	18,634	D de P
6. Hernández Díaz, J.	D.F. 7	17,707	D de P
7. Avila Blancas, J.	D.F. 11	17,581	D de P
8. Magallón, S.	B.C. 2	17,147	D de P
9. Estrada Valera, F.	D.F. 9	17,082	D de P
10. Torres Cipres, J.	D.F. 18	16,884	—
11. Vicencio Tovar, A. C.	D.F. 17	16,866	D de P
12. Christlieb ibarrola, A.	D.F. 23	16,721	D de P
13. Buitrón Pineda, L.	D.F. 6	16,664	—
14. Landerreche Obregón, J.	D.F. 8	16,482	D de P
15. Trueba Barrera, E.	Yuc. 1	16,462	D de P
16. Ricaud Rothiot, J.	D.F. 19	16,445	D de P
17. Chaurand Concha, R.	Gto. 8	16,389	D de P
18. Rivero del Val, L.	D.F. 13	15,729	—
... ...			
23. Rosillo Pacheco, A.	SLP 1	13,988	D de P
... ...			
30. ... ...			
... .... Estrada Iturbide, M.	Mich. 5	12,104	D de P
... .... Reyes Velázquez, M.	N.L. 2	11,781	D de P
... .... Ruiz Vázquez, G.	Jal. 2	11,310	D de P

\* Alonso Lujambio, *La Proporcionalidad Política del Sistema Electoral Mexicano*, ITAM, Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, 1987, p.46.

## LISTA 2\*

## DIPUTADOS DEL PPS (1964-1967)

D de M = Diputado de Mayoría (1)

D de P = Diputado de Partido (9)

NOMBRE	DISTRITO	VOTOS	
SALGADO MENDRANO, J.	Sin. 3	9,972	D de M
1. Gastelum Yucopicio, A.	Son. 4	5,868	—
2. Cruckshank García, J.	Oax. 1	3,653	D de P
3. Tapia Cervantes, T.	Oax. 5	3,506	—
4. López Moreno, J.	Son. 3	3,487	D de P
5. Gascón Mercado, A.	Nay. 2	3,032	—
6. Guajardo Tamez, R.	D.F. 20	2,725	D de P
7. Lombardo Toledano, V.	Pue. 8	2,724	D de P
8. Rocha Garfias, R.	Ver. 9	2,631	D de P
9. Estrada Villa, R.	D.F. 19	2,305	D de P
... ...			
11. Ortiz Mendoza, F.	D.F. 7	2,227	D de P
... ...			
30. ...			
... Orta Guerrero, J.J.	Gto. 1	1,121	D de P
... Chávez Silva, R.	Mich. 3	507	D de P

\* Alonso Lujambio, *La Proporcionalidad Política...*, op. cit., p.47.

## LISTA 3\*

## DIPUTADOS DEL PARM (1964-1967)

D de M = Diputados de Mayoría (0)

D de P = Diputado de Partido (5)

NOMBRE	DISTRITO	VOTOS	
1. Osorio Ramírez, M.	Tlax. 1	3,900	—
2. Sánchez Martínez, M.	D.F. 20	2,893	—
3. Sandoval Mejía, F.	B.C. 3	2,374	—
4. Montero Reyesvera, M.	Oax. 1	2,120	—
5. Orduña Culebro, A.	Chis. 5	2,104	D de P
...			
10. Barragán Rodríguez, J.	S.L.P. 1	1,541	D de P
...			
18. González Villarreal, M.	D.F. 19	882	D de P
...			
30. ...			
... Olloqui Guerra, L.G.	Tam. 1	268	D de P
... Blanco Fuentes, A.	Coah. 4	263	D de P

\* Alonso Lujambio, *La Proporcionalidad Política...*, op. cit., p.48.

### **A N E X O III**

**Diputados en la XLVI Legislatura  
(1964-1967)**

**Diputados en la XLVI Legislatura (1964 - 1967)\***

<b>Estado</b>	<b>Diputado</b>
Aguascalientes	
1.	Antonio Femat Esparza
2.	Augusto Gómez Villanueva
Baja California	
1.	José Luis Noriega Magaña
2.	Salvador Rojas Magallón
3.	Luis Mario Santana Cobián
Baja California Sur (Territorio)	
1.	Alberto Arámburo Alvarado
Campeche	
1.	Carlos Pérez Cámara
2.	José Dolores García Aguilar
Coahuila	
1.	Tomás Algaba Gómez
2.	Alfonso Reyes Aguilera
3.	Francisco Padilla Rodríguez
4.	Mauro Berrueto Ramón
5.	(PARM) Argentina Blanco Fuentes
Colima	
1.	Mario Llerenas Ochoa
2.	Rafael Paredes
Chiapas	
1.	Jesús Cancino Casahonda
2.	Abraham Aguilar Paniagua
3.	Jorge de la Vega Domínguez
4.	Gilberto Balboa Escobar
5.	José León Cruz
6.	(PARM) Alberto Orduña Culebra
Chihuahua	
1.	Alfonso González Blanco
2.	Saúl González Herrera
3.	(PAN) Florentina Villalobos C.
4.	Raúl H. Lezama Gil
5.	Pedro N. García Martínez
6.	Arnaldo Gutiérrez Hernández
Distrito Federal	
1.	Arturo López Portillo
2.	Francisco Quiroga Fernández
3.	(PAN) Felipe Gómez Mont
4.	Arnulfo Vázquez Trujillo
5.	Enrique Ramírez y Ramírez
6.	Salvador Rodríguez Leija
7.	Everardo Gámiz Fernández
8.	Luis Ignacio Santibáñez P.
9.	Francisco Ortiz Mendoza
	Jesús Hernández Díaz
	(PAN) Juan Landerreche Obregón
	Manuel Orijel Salazar
	Federico Estrada Valera
	Emilio Gандarilla Avilés

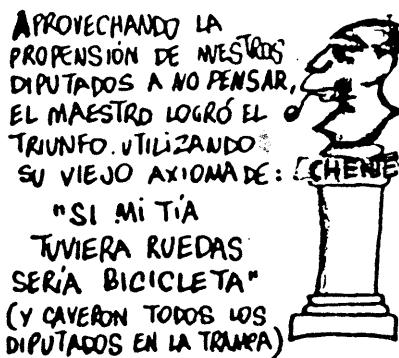
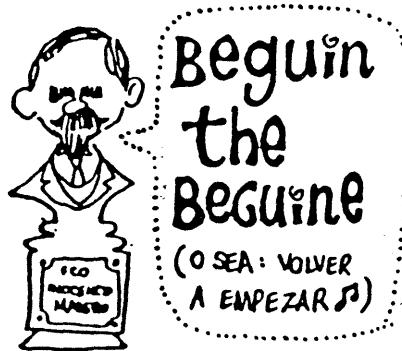
\* Fuente: Roderic Ai Camp, "Biografías de Políticos Mexicanos 1935-1985" (México: Fondo de Cultura Económica, 1992).

10. Juan Moisés Calleja  
 (PAN) Jorge Avila Blancas  
 Luis Prieto Ortiz
11. Marta Andrade del Rosal  
 Hilda Anderson Nevárez  
 Manuel Contreras Carrillo
12. Rodolfo Rivera Rueda  
 Jorge Garabito Martínez
13. Ramón Zentella Asencio  
 Alejandro Carrillo Marcor
14. (PAN) Abel Carlos Vicencio Tovar  
 Enrique Torres Calderón
15. Rafael Estrada Villa  
 Marciano González V.
16. Salvador Padilla Flores  
 Roberto Guajardo Tamez
17. Antonio Martínez Manatou  
 Miguel Covián Pérez
20. Gonzalo Martínez Corbalá  
 Jacinto G. Silva Flores
21. (PAN) Adolfo Christlieb Ibarrola  
 Fernando González Piñón
22. Bonifacio Moreno Tenorio
23. Durango
1. Angel Rodríguez Solórzano  
 Jesús José Reyes Acevedo
2. Enrique Wenceslao Sánchez
3. Braulio Meraz Nevárez
4. Guanajuato
1. J. Jesús Orta Guerrero  
 Luis Dantón Rodríguez Jaime
2. Luis Manuel Aranda Torres  
 Domingo Camarena López
3. Juan J. Varela Mayorga  
 Vicente Salgado Páez
4. Luis H. Ducoing Gamboa  
 Enrique Gómez Guerra
5. (PAN) Ricardo Chaurand Concha  
 Agustín Arroyo Damián
6. 8. Antonio Vázquez Pérez
9. Guerrero
1. Vicente Fuentes Díaz  
 Ruben Figueroa Figueroa
2. Miguel Osorio Marbán  
 Rafael Camacho Salgado
3. Arquímedes Catalán Guevara  
 Juan Francisco Andraca M.
4. Hidalgo
1. Humberto Velasco Avilés  
 Domingo Franco Sánchez
2. Heriberto J. Malo Paulín  
 Raúl Lozano Ramírez
3. Jaime López Peimbert
5. Jalisco
1. Raúl Padilla Gutiérrez  
 Guillermo Ruiz Vázquez
2. Heliódoro Hernández Loza  
 Rubén Moheno Velasco
3. Francisco Silva Romero
- 4.

5.	Carlos Ramírez Ladewig
6.	Raúl Alvarez Gutiérrez
7.	Gregorio Contreras Miranda
8.	Constancio Hernández A.
9.	Vicente Madrigal Guzmán
10.	José María Martínez R.
11.	Francisco Villafaña C.
12.	José de Jesús Limón Muñoz
México	
1.	Juan de Dios Osuna Pérez
2.	Francisco Pérez Ríos
3.	Enrique González Vargas
4.	Guillermo Molina Reyes
5.	Mario Colín Sánchez
6.	Jesús Moreno Jiménez
7.	José Chiquillo Juárez
8.	Raúl Legaspi Donis
9.	Enedino Ramón Macedo
Michoacán	
1.	Celia Gallardo González
2.	Enrique López Narango
3.	(PPS) Roberto Chávez Silva
4.	Ernesto Reyes Rodríguez
5.	Domingo García López
6.	Gabino Vázquez Oseguera
7.	Miguel Estrada Iturbide
8.	Enrique Bautista Adame
9.	José Servando Chávez H.
Morelos	
1.	Raúl Reyes Hernández
2.	J. Jesús García Santacruz
Nayarit	
1.	Gonzalo Pastrana Castro
2.	Antonio Pliego Noyola
Nuevo León	
1.	Eugenio Cárdenas Andrade
2.	Marina Núñez Guzmán
4.	Leopoldo González Sáenz
5.	Arnulfo Treviño Garza
Oaxaca	
1.	(PAN) Pedro Reyes Velázquez
2.	Guillermo Ochoa Rodríguez
3.	Alfonso Martínez Domínguez
4.	Ricardo Covarrubias
5.	José Cruickshank García
6.	Andrés Henestrosa Morales
7.	Eliseo Jiménez Ruiz
8.	Juan I. Bustamante V.
9.	Aurelio Fernández Enríquez
Puebla	
1.	Justina Vasconcelos de Berges
2.	Manuel Zárate Aquino
3.	Rodolfo Alavez Flores
4.	Gustavo Martínez Trejo
	Jesús Torres Márquez
	Melquiades Trejo Hernández
	Manuel Rivera Anaya
	Pablo Solís Carrillo
	Rigoberto González Flores

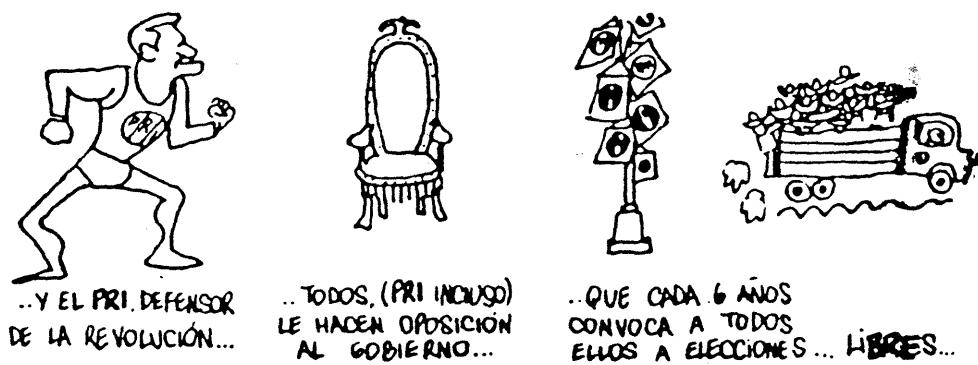
5. Enrique Marín Retif  
 6. Rodolfo Rossano Fraga  
 7. Eloy Linarez Zambrano  
 8. Alfonso Castillo Borzani  
 9. Vicente Lombardo Toledano  
 10. Jorge Rubén Horta Pérez  
 Querétaro Guillermo Morales B.
1. Arturo Guerrero Ortiz  
 2. Arturo Dominguez Paulín
- Quintana Roo (Territorio)  
 1. Luz María Zaleta de Elsner
- San Luis Potosí  
 1. Juan Barragán Rodríguez  
 2. Diana Torres Ariceaga  
 3. José Rodríguez Alvarez  
 4. Miguel Gascón Hernández  
 5. Luis Tudón Hurtado  
 Sinaloa 6. Librado Bicavar García
1. Samuel Castro Cabrera  
 2. Humberto Morales Corrales  
 3. Joaquín Salgado Medrano  
 4. Francisco Alarcón Fregoso
- Sonora  
 1. Manuel Duarte Jiménez  
 2. Faustino Félix Serna  
 3. Manuel Bobadilla Romero  
 4. Jacinto López Moreno  
 5. Salvador Barragán Camacho
- Tlaxcala  
 1. Tilio Hernández Gómez  
 2. Luis Granillo Astorga
- Veracruz  
 1. Raúl Lince Medellín  
 2. Francisco Rodríguez Cano  
 3. Pedro Vivanco García  
 4. César del Angel Fuentes  
 5. Flavio Vista Altamirano  
 6. Mario Hernández Posadas  
 7. Serafín Iglesias Hernández  
 8. Agustín González Alvarado  
 9. Miguel Castro Elías  
 10. (PPS) Ramón Rocha Garfias  
 11. Pastor Murguía González  
 12. Mario Vargas Saldaña  
 13. José Antonio Cobos Panamá  
 14. Ramiro Leal Domínguez  
 Yucatán 15. Pablo Pavón Rosado
1. (PAN) Eduardo Trueba Barrera  
 2. Fidelia Sánchez de M.  
 3. Fabio Espinosa Granados  
 4. Francisco Luna Kan
- Zacatecas  
 1. Aurora Navia Millán  
 2. Adolfo Rodríguez Ortiz  
 3. José Muro Saldívar  
 4. Pedro Ruiz González

**A N E X O IV**



EN EFECTO: A LA HORA DE VOTAR LOS DIPUTADOS CERRARON  
LOS OJOS Y SUPUSIERON TODO ESTE MONTÓN DE COSAS:





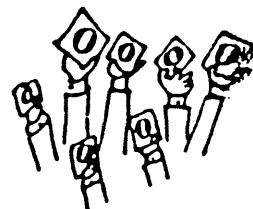


LOS MEJORES HOMBRES...



...QUE FORMAN ASÍ LA CÁMARA DE DIPUTADOS...

...EN DONDE SE DEBATE  
A CONCIENCIA...



.. SIN MAYORIAS  
PREFABRICADAS...

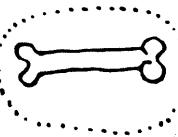


.. SIN CONTROL POLÍTICO NI CONSIGNA SUPERIOR...

LAS LEYES QUE PROTEJEN NO A LA INICIATIVA PRIVADA NI AL CAPITALISMO, NI AL CLERO, SINO A LOS SAGRADOS INTERESES DEL PUEBLO...



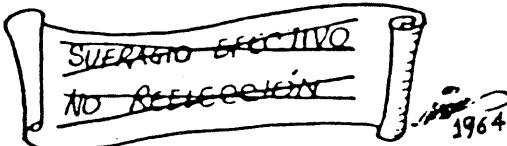
.. Y ES POR ESO MUY BUENO QUE EN VEZ DE 3 AÑOS...



CUENTEN CON 6 PARA DEFENDER MEJOR AL PUEBLO...

Y POR ESO ES BUENÍSIMO QUE SE PUEDA REELEGIR A LOS HONORABLES DIPUTADOS...!!!!

(A UNQUE SERÍA MEJOR QUE ANTES)  
LOS PUDIERAMOS ELEGIR, CLARO...)



RIUS /Seud. RIO, Eduardo del/

Beguin the beguine; (o sea: volver a empezar).  
SIEMPRE! 65.01.13. p.9. (Cartones)

## BIBLIOGRAFIA

- Axelrod, Robert, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984).
- Buchanan, James, *Ensayos sobre Economía Política* (México: Alianza Editorial, 1990).
- Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano* (México: Editorial Porrúa, 1979).
- Camargo, Pedro Pablo, *Reelección Presidencial y Reelección Parlamentaria en América y México* (México: UNAM, Instituto de Derecho Comparado, actualmente Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1965).
- Camp, Roderic Ai, *Biografías de Políticos Mexicanos 1935-1985* (México: Fondo de Cultura Económica, 1992).
- Campos, Emma, "¿Realmente se Reeligen los Diputados?: El Caso del PAN", en *Este País*, diciembre de 1994.
- \_\_\_\_\_, *Un Congreso sin Congresistas. La No-Reelección Consecutiva en el Poder Legislativo Mexicano, 1934-1997*, ITAM, Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, 1996.
- Careaga, Maite, "El Fracaso de la Reforma Reelegionista de 1964 - 1965", ponencia presentada en el Seminario "La No-Reelección Consecutiva en el Congreso: Sus Efectos sobre el Sistema Político Mexicano", Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE, 12 de marzo de 1996.
- \_\_\_\_\_, "La Reelegión en el Poder Legislativo: México 1964", mimeo, ITAM, 1993.
- Carey, John, *Term Limits and Legislative Representation*, Universidad de California en San Diego, Tesis de Doctorado en Ciencia Política en preparación, 1994.
- \_\_\_\_\_, "Parties Incentives, and Term Limits in Costa Rica", en Grofman, Bernard (ed.), *Legislative Term Limits: Public Choice Perspectives* (Boston: Kluwer Academic Publishers, 1996).
- Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano* (México: Siglo XXI, 1978).
- Convención del PNR en Aguascalientes, versión estenográfica (México: Ediciones PNR, 1933).

- Cox, Garry W. y McCubbins, Matthew D., *Legislative Leviathan. Party Government in the House* (Berkeley: University of California Press, 1993).
- Cosío Villegas, Daniel, *La Sucesión Presidencial* (México: Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1994).
- Christlieb Ibarrola, Adolfo, *Crónicas de la No Reelección* (México: Ediciones de Acción Nacional, 1965).
- \_\_\_\_\_, *Escritos Periodísticos* (México: EPESSA, 1994).
- De la Madrid, Miguel, *Estudios de Derecho Constitucional* (México, ICAP PRI, 1981).
- Diario de Debates en la Cámara de Diputados*, sesiones del 13 de octubre de 1964, 27 de diciembre de 1964, 30 de diciembre de 1964 y 15 de octubre de 1965.
- Diario de Debates de la Cámara de Senadores*, sesión del 24 de septiembre de 1965.
- Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos* (México: Fondo de Cultura Económica, 1957).
- Elster, Jon, *Nuts and Bolts for the Social Sciences* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989).
- Fiorina, Morris P., *Divided Government* (New York: Macmillan Publishing Company, 1992).
- Fuentes Díaz, Vicente, *Origen y Evolución del Sistema Electoral* (México: Edición del autor, 1967).
- Garza, David T., "Factionalism in the Mexican Left. The Frustration of the MLN" en *The Western Political Quarterly*, XVII, 3 de Septiembre de 1964.
- González Casanova, Pablo, (coord.), *Las Elecciones en México: Evolución y Perspectivas* (México: Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1993).
- González Oropeza, Manuel, "Comentarios sobre el Artículo 59", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada* (México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985).

- González Pedrero, Enrique, "Escenario sobre la Política Mexicana" Ponencia presentada en el ciclo "Los Compromisos con la Nación", México, 10 de abril de 1996.
- Hernández Chávez, Alicia, (coord.), *Presidencialismo y Sistema Político. México y los Estados Unidos* (México: Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 1994).
- Hernández Rodríguez, Rogelio, *La Formación del Político Mexicano. El Caso de Carlos A. Madrazo* (México: El Colegio de México, 1991).
- Herrera y Lasso Manuel, *Estudios Políticos y Constitucionales* (México: Porrúa, 1986)
- Hibbing, John R., *Congressional Careers: Contours of Life in the U. S. House of Representatives* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1991).
- Historia Documental del Partido de la Revolución* (México: ICAP PRI, tomo 8, 1982).
- Linz, Juan J., "The Perils of Presidentialism", en *Journal of Democracy*, II, 1990.
- \_\_\_\_\_, *El Factor Tiempo en un Cambio de Régimen* (México: Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1994).
- Lijphart, Arend, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven: Yale University Press, 1984).
- Loewenberg Gerhard, Patterson, Samuel C. y Jewell Malcolm E., *Handbook of Legislative Research* (Cambridge: Harvard University Press, 1983).
- Lujambio, Alonso, *La proporcionalidad política del sistema electoral mexicano: 1964- 1985*, ITAM, Tesis de Licenciatura en Ciencias Sociales, 1987.
- \_\_\_\_\_, "¿Para Qué Servirían las Reelecciones en México?", en *Quórum*, Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados, 13, abril de 1993.
- \_\_\_\_\_, "Reelección Legislativa y Estabilidad Democrática", en *Estudios*, 32, primavera de 1993.
- \_\_\_\_\_, "El Dilema de Christlieb Ibarrola: Cuatro Cartas a Gustavo Díaz Ordaz", en *Estudios*, 38, otoño 1994.

- \_\_\_\_\_, *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México* (México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995).
- \_\_\_\_\_, "La Reelección de los Legisladores: Las Ventajas y los Dilemas", en *Quórum*, Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados, V, 38, enero de 1996.
- Martínez Báez, Antonio, "Derecho Legislativo o Parlamentario", en varios, *Derecho parlamentario iberoamericano* (México: Editorial Porrúa, 1987).
- Mainwaring Scott and Soberg Shugart Matthew (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, en prensa).
- Mayhew, David, *Congress. The Electoral Connection* (New Haven: Yale University Press, 1979).
- Mejía, Andrés, "La No-Reelección Legislativa en Ecuador", en *Este País*, marzo de 1996.
- Meyer, Lorenzo, "La Revolución Mexicana y sus Elecciones Presidenciales", en González Casanova, Pablo, (coord.), *Las Elecciones en México: evolución y perspectivas* (México: Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1993).
- Michel Narváez, Jesús, *Reelección Legislativa Tabú* (México: Editorial Nivi, 1995).
- Molinar Horcasitas, Juan, *El Tiempo de la Legitimidad* (México: Editorial Cal y Arena, 1991).
- \_\_\_\_\_, "Escuelas de Interpretación del Sistema Político Mexicano", en *Revista Mexicana de Sociología*, LV, 2, abril-junio 1993.
- Nacif Hernández, Benito, *The Mexican Chamber of Deputies: The Political Significance of Non-Consecutive Reelection*, Oxford University, Tesis de Doctorado en Ciencia Política, 1995.
- Ocampo V. Tarsicio y Jurado G. Humberto, (comps.) *Méjico Reelección de Diputados 1964-65* (Méjico: Centro Intercultural de Documentación, CIDOC, 1969, dossier 28).
- Pitkin, Hannah Fenichel, *The Concept of Representation* (California: University of California Press, 1972).

Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la Organización Política de México* (México: Editorial Porrúa, 3a. ed., 1956.)

Ramírez y Ramírez, Enrique, "La Constitución de la República y la Reección de los Diputados", conferencia dictada el 26 de Febrero de 1965 en Claudia Ramírez Cisneros (comp.), *Enrique Ramírez y Ramírez Conferencias 1947-1966* (México: El Día en Libros, 1992).

Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada: Una Investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados* (México: Fondo de Cultura Económica, 1994).

Schelesinger, Joseph, *Ambition and Politics: Political Careers in the United States* (Chicago: Rand Mac Nally, 1965).

Shugart, Matthew S., y Carey, John M., *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge, Cambridge University Press, 1992).

Taagepera, Rein, y Shugart, Matthew S., *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems* (New Haven: Yale University Press, 1989).

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano* (México: Editorial Porrúa, 1990).

\_\_\_\_\_, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1994* (México: Editorial Porrúa, 1994).

Tsebelis, George, *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics* (Berkeley: University of California Press, 1990).

Ugalde, Luis Carlos, "La Reección en México", en *Cuaderno de Nexos*, 47, mayo de 1992.

Valadés, Diego, "La Reección en el Poder Legislativo", en *Obra Jurídica Mexicana* (México: Procuraduría General de la República, 2a. edición, 1987).

Weldon, Jeffrey, "No Reelection and the Mexican Congress", Dissertation Research Proposal, mimeo, UCSD, 1991.

\_\_\_\_\_, "Congress, Political Machines, and the Maximato: The No-Reelection Reforms of 1933", ponencia presentada en la reunión de

la Latin American Studies Association en Atlanta, Georgia, marzo de 1994.

\_\_\_\_\_, "The Logic of *Presidencialismo* in Mexico", mimeo, ITAM, 1995, para publicación en Mainwaring Scott and Soberg Shugart Matthew (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).

Zárate, Alfonso, *Los Usos del Poder* (México: Hoja Casa Editorial, 1995).



**GRUPO SERPA S.A. DE C.V.**

Av. San Fernando N° 198 Bis, Tlalpan 14000.  
México, D.F. Tel. 665-00-21