

EXPERIENCIAS POLÍTICAS
E IMAGINARIOS SOCIALES
SOBRE LA REELECCIÓN EN MÉXICO,
1928-1964. LA TRANSFORMACIÓN
DE UN DERECHO CIUDADANO
EN UN PRINCIPIO POLÍTICO
Y EN UN TABÚ SOCIAL

Luis Anaya Merchant

Universidad Autónoma del Estado de Morelos

Las tensiones entre los principios revolucionarios y los derechos ciudadanos, a propósito de la reelección del Poder Legislativo, son el punto central de este ensayo.

Con mayor énfasis que otros regímenes políticos, en el mexicano, el tema genérico de la reelección ha sido tratado en forma muy apasionada. Ha sido objeto de amplios debates y profundas divisiones políticas —prácticamente— desde las pugnas entre Benito Juárez y el amplio grupo de políticos liberales con los que combatió la intervención francesa (1865-1872). Posteriormente, la larga dictadura de Porfirio Díaz justificó plenamente los temores del electorado frente a los intereses reeleccionistas del Poder Ejecutivo. Irónicamente, el antirreeleccionismo fue la bandera

Fecha de recepción: 23 de septiembre de 2003

Fecha de aceptación: 20 de enero de 2004

política que condujo a Porfirio Díaz a la presidencia de la República (1876) y la que lo derrocó (1911). No hay duda que estas importantes etapas de nuestra historia, la República restaurada y el porfiriato, han marcado profundamente nuestro imaginario popular contemporáneo. Han producido que en la reflexión del tema se confundan las implicaciones concernientes a la reelección del Poder Ejecutivo con las del Legislativo. Y, por tanto, que sea desde las implicaciones autoritarias que acompañan la reelección del Ejecutivo donde se generen los criterios para juzgar la posibilidad de reelegir o no al Legislativo. De hecho, hoy, la Constitución mexicana permite la reelección aunque no para periodos continuos y/o para el inmediato posterior, esto es, la autoriza en forma intermitente. No es exagerado afirmar que la reelección del Legislativo ha sido evaluada e infravalorada a la luz de las consecuencias negativas que acompañaron a las reelecciones del Ejecutivo. Sin embargo, es necesario diferenciarlas.

Desde la anterior perspectiva, la voz revolucionaria de Francisco I. Madero, "Sufragio efectivo, no reelección", podría no ser del todo clara. La razón es sencilla, su *leit motiv* se dirigía al Poder Ejecutivo y no cuestionaba el derecho a la reelección en el Poder Legislativo. Más aún, como otras transformaciones similares, su llamado respondía a contextos político e histórico muy peculiares; de ahí que dos años antes de estallar la revolución maderista, el anti-reeleccionismo no fijara aún sus intenciones reformistas contra la figura presidencial, sino en la del vicepresidente. Desde luego, el pensamiento y la estrategia política de Madero pueden ser objeto de un examen más detenido en esta diferenciación —que rebasa la intención de este ensayo—,

no obstante, antes de abandonar el punto conviene recordar que el Congreso Constituyente de 1917 sí fue muy claro sobre este respecto y negó la reelección (para el periodo inmediato posterior) del Poder Ejecutivo, aunque paralelamente sí permitió la de diputados y senadores; un gesto que evidencia la gradualidad de la reforma constitucional.

Dieciséis años bastaron para que el derecho a la reelección del Legislativo fuera reformado. Este trabajo comienza precisamente de esta reforma antireeleccionista de 1933 y busca contrastarla con la polémica revisión de la que sería objeto en 1964. No sólo es un juego de espejos, es también la expresiva revisión de un experimento. Expresiva porque anuncia, a su modo, cambios cívicos y en la composición de los partidos. El Congreso Constituyente de 1917 pensó en derechos ciudadanos cuando sólo tenía a la vista ciudadanos imaginarios; los reformistas de 1933 reclamarían la vigencia de abstractos principios revolucionarios en un contexto en el que las organizaciones ciudadanas eran muy incipientes. En 1964 las cosas eran distintas, los sentimientos de ciudadanía lucían más arraigados en el electorado mexicano y comenzaban a entrar en contradicción con las formas corporativas de organización como órganos clave del partido dominante y conductos esenciales de su participación política.

En esta oscilación de retrospecciones y decisiones legislativas de cambio y de propuestas de regreso a caminos antiguos, procuraremos destacar las circunstancias que motivaron y detuvieron las transformaciones del derecho ciudadano a reelegir y ser reelecto para un cargo de representación popular. De igual modo, por tener especial injerencia sobre éstas, atenderemos el resultado final de la

transformación en la percepción popular mexicana: la formación histórica de un tabú político. Así, de manera similar al misterio cristiano de la Santísima Trinidad, en este ensayo observaremos una triple conversión: la de un derecho ciudadano en un principio revolucionario y la de ambos en un tema prohibido.

El trabajo se distribuye en dos partes: la primera atiende la dinámica propia de la reforma de 1933. La segunda examina la frustración de la contrarreforma, o más bien, la polémica desatada por la frustrada iniciativa de 1964, misma que intentó reformar la legislación sancionada en 1933 para volver a la letra original de la Constitución de 1917.

I

Las ironías son cosa común en la historia. El antirreeleccionismo de 1933 encuentra, paradójicamente, su base histórica de explicación en una reforma prorreeleccionista; más precisamente, en la modificación realizada el 24 de enero de 1928 al artículo 83 constitucional. Enmienda que, por cierto, era impulsada desde el final de 1926 por una legislatura poco representativa de las fuerzas sociales.¹ Esta

¹ En realidad los intereses reeleccionistas del Ejecutivo comenzaron a manifestarse antes. Ya en noviembre de 1924, Horacio Labastida Izquierdo, senador, ex gobernador interino de Jalisco y ex diputado al Congreso Constituyente de 1917, se preguntaba “por qué razón México trata este asunto de la reelección de manera tan opuesta a como lo tratan otras naciones hermanas [de este continente]”. Recordó además que “en ese memorable y turbulento Congreso [de 1917], cuando se trató de discutir este artículo [el 83]”, la Asamblea se pronunció por “no discutirlo”. Y no sólo no se escuchó su petición, pues incluso se lo ridiculizó, diciéndose que “el senador Labastida parecía descender de

reforma, que alteraba el espíritu del Congreso Constituyente de 1917, permitía la reelección —aunque no inmediata— del Poder Ejecutivo. Por el peculiar momento histórico en que se realizó, la reforma del artículo 83 tenía un destinatario evidente: el máximo caudillo de la revolución mexicana, el invicto general Álvaro Obregón. Además de abrir la posibilidad de que los ex presidentes regresaran a sus antiguas funciones, la reforma también ampliaba el periodo presidencial de cuatro a seis años.

Desde luego, los cambios constitucionales no sólo ocurrieron gracias a la dinámica de los debates camerales. Por el contrario, la reforma resolvía en dos breves líneas el grave conflicto militar sucedido entre las fuerzas anti y prorreeleccionistas que inquietaba al país desde mediados de 1926. Ya en 1927 la pugna se expresaba con prácticamente todos sus matices: lo mismo como lucha de facciones al interior del ejército que como enfrentamiento entre las tendencias militaristas y civilistas que agitaban a la sociedad mexicana, pero también afloró como discusión jurídica y, claro, de programas políticos. *Grosso modo* el bando prorreeleccionista estaba armado bajo la alianza del ex presidente Obregón (1920-1924) y el entonces titular del Ejecutivo, Plutarco Elías Calles; los “hombres necesarios” que recibían apoyo de sus redes de lealtad, e. g., partidos políticos regionales (agrarios, laboristas, estudiantiles, etc.), de su influencia sobre la milicia y de las arcas “de la” nación. En el otro frente, la formación se anudaba menos densamente. Los puntos en común eran: la oposición a la

la luna”. Dos años después otro obregonista, Gonzalo N. Santos, recogió la propuesta y la impulsó por 199 votos contra 7. Véase ALESSIO ROBLES, *El antireeleccionismo*, pp. 27, 55 y ss.

reelección y su rechazo a la continuidad del obregonismo al frente del gobierno nacional. El recuerdo inmediato y vivo de la no reelección como bandera y conquista política de la Revolución brindaba simpatía popular a los antirreeleccionistas, sin embargo, ésta no redundaría en mejor organización ni en mayor solidez como frente político.

De hecho un impulso decisivo para que surgiera el antirreeleccionismo vino de las contradicciones en el seno del ejército matizadas del rechazo a la continuidad obregonista. Ésa fue la tónica de la alianza encabezada por Francisco Serrano y Arnulfo R. Gómez; la que sin duda, marcó al primer momento del antirreeleccionismo. Dicha alianza resultó ser muy frágil para oponerse a las fuerzas obregonistas. Huelga señalar que Serrano no concibió mejor modo de contender a la presidencia que el de tramar conspiraciones militares; este método —que aprendió de Obregón— fue descubierto y utilizado en su contra. La anticipación con la que se le descubrió facilitó a Obregón manipular y eliminar a los líderes e implicar a los seguidores de Gómez que apenas tuvieron tiempo de escapar a la represión:

El significado de las elecciones del 1º de julio de 1928 fue múltiple: refrendó el triunfo legal de Obregón, pero también el militar de su alianza con Calles sobre la de Serrano y Gómez; además, hizo reaparecer, bajo una nueva modalidad, la reelección del Poder Ejecutivo y, por último, anunció la plena hegemonía del obregonismo en la vida pública mexicana. Desde luego, estos significados no pasaron inadvertidos para la sociedad mexicana. Algo constatado por el hecho de que no sólo las asonadas militares cuestionaron la hegemonía obregonista; no sólo el militarismo se combatió a sí mismo. El movimiento cristero, que

dividía al país desde 1926, tuvo diversos impactos que influyeron en las reformas que atendemos. Uno inmediato sucedió a dos semanas de las elecciones de julio de 1928, cuando aún festejaba su regreso a la presidencia, Obregón fue asesinado por el fuego de un fanático cristiano.

Después del magnicidio, la sombra del caudillo se proyectó de una manera distinta sobre el pacto constitucional. Una de sus expresiones más importantes fue el paquete de reformas legislativas propuesto en 1933.² En esos proyectos se vendría a cancelar, de manera absoluta, la reelección del presidente y la de los gobernadores, así como la “inmediata” para diputados y senadores mediante la modificación de los artículos 51, 55, 56, 58, 59, 83, 84, 85 y 115.³

² Es decir, hacia lo que debió haber sido el final del periodo presidencial para el que fue electo.

³ Para las modificaciones en detalle véase VALADEZ, “El control interorgánico”. Amén de señalar que es a esta sobresignificación a la que nos hemos referido, vale también hacer una anotación general de la perspectiva que orienta este ensayo. Partimos de la idea de que en las constituciones se expresan y registran tensiones y pactos de los diferentes grupos que integran la clase política. Estos pactos, determinan equilibrios políticos, se orientan en doble flujo; en los extremos están los “actores sociales” (ciudadanos, corporaciones, etc.) y el marco legal (fijado en códigos y constituciones), pero en medio o atravesando ambos polos están la formación y modificación de las normas políticas. Para aclarar más la imagen valdría pensar en la política como un ámbito o dimensión intermedio en el que la interacción de los actores sociales modifica o reproduce sus normas de comportamiento (con la precisión de que éstas se registran en los códigos legales de la nación; códigos al fin sociales y como discutibles y negociables). Importa subrayar la noción del doble flujo y que las normas legales modifiquen el horizonte de actuación de los agentes sociales. Creemos que éste es un buen ángulo para enfatizar su carácter racional y analizar sus conductas (más allá de sus actuaciones equívocas), la “carga cultural” de su historia previa, de sus expectativas y del costo de las decisiones.

Con este paquete de reformas se sancionó la no reelección del presidente, la de los gobernadores y se matizó la de los diputados. La reforma intentó reequilibrar los poderes de las fuerzas políticas y militares que sostenían al país (pues era el problema que dominaba en la coyuntura) y que se sacudieron luego del magnicidio y que continuarían fragmentándose luego del vacío legal de poder. Así, el reconocimiento de los problemas derivados de estos sucesos, pronto se expresó en la búsqueda de nuevas soluciones realmente duraderas y vías de consenso político; en éstas el carácter civil lucía cada vez más deseable. En conjunto, se reforzó la tendencia a institucionalizar y/o regular el comportamiento de los actores políticos. No hay duda que en esa transición se gestó una conciencia sobre la necesidad de ordenar y resolver las tensiones militares con arreglo a prácticas legales. Este cambio se apresuró gracias al encuentro de los más altos mandos militares del país en la residencia oficial del presidente mexicano. De una urgente convención promovida por Calles emergería un nuevo pacto que —no obstante inconformidades y protestas— posteriormente se expresaría en el citado paquete de reformas legislativas.⁴

El filósofo de Malemsbury pudo haber imaginado la contradicción fundante de su teoría en el castillo de Chapultepec la tarde del 5 de septiembre de 1928. Lejana y extraña. Rara, le podría haber parecido la famosa frase de Zorrilla: “quien no ha visto la ciudad de México desde Chapultepec, no ha visto el cielo desde un balcón del paraíso”.

⁴ Véase MANJARREZ, *La Jornada Institucional*, pp. 41 y ss.

Era la visión del poder desde su reflexión más pragmática. Sin embargo, una imagen amenazante, porque aquella tarde no asistía una corte celestial a la residencia del presidente y tampoco era un orden paradisiaco, sino rebeliones y anarquía lo que adivinaba la vista del caudillo desde los balcones del palacio. La reunión de los generales con el mando de las tropas más importantes del país parecía más bien el encuentro primigenio de hombres dominados por su condición natural.

Desde luego, Hobbes nunca podría haber asistido a aquella asamblea a la que, sin embargo, parece haber enviado un representante en la persona de Froylán Manjarrez. Relator claro, Manjarrez exploró con detenimiento los gestos de orgullo, desconfianza y cautela con los que esos señores de la guerra ocultaban —respectivamente— su miedo a la potencia de los otros.⁵

⁵ No había duda, la contradicción era tan clara como en la polémica que desató en su contra el obispo de Bramhall a propósito del *Leviathan*. Fue en *Las cuestiones concernientes a la libertad*, escrito para responder al obispo, que Hobbes sugirió que el modo más adecuado para refutar su *Leviathan* sería oponiéndole la figura, igualmente bíblica, del *Behemoth*. La contradicción se expresaba en las dos evocativas figuras con las que se refirió, respectivamente, al Estado y a la Revolución, al poder soberano y a la anarquía de la condición natural. Una ya larga tradición de exégesis sobre el simbolismo político y mítico de los animales que describe el *Libro de Job* avala éstas comparaciones. El *Leviathan* es “el único coercitivo” de *Behemoth* y así lo constató Manjarrez, quien comprendió la voz del nuevo caudillo al hablar de la necesidad de institucionalizar el comportamiento político. El camino despersonalizado de la asamblea, en la que pese al ansia de expresión se requiere disciplina: “los dioses han establecido que millones de ustedes, bien unidos los unos a los otros, compongan al fuerte *Leviathan*”.

El tema central del encuentro de la cúpula militar fue la búsqueda de una salida consensada para evitar la muy real posibilidad del surgimiento de mayores conflictos. Nuevos escenarios de anarquía eran factibles por la redefinición a la que se sentían obligados —como actores políticos— dada la desaparición de Obregón y porque ésta dejaba en suspenso la transmisión legal de los poderes gubernamentales. La mera convocatoria al consenso daba un valor significativo a la reunión, pero se le debe añadir otra relevancia por el giro que planteó para solucionar la crisis: a sugerencia de Calles, los generales acordaron que la designación del presidente provisional y luego la del constitucional excluyesen a cualquier candidato de extracción militar. Entre otras razones, este acuerdo obedeció a una suerte de recíproco temor “hobbesiano”. En la convención las reacciones favorecieron la unidad de ejército: la sugerencia presidencial se aceptó. Pero la distensión fue aparente porque al inicio de 1929 un grupo de generales, encabezados por Gonzalo Escobar, Francisco Manzo y Jesús Aguirre, se sublevó. Este movimiento rechazó, en los hechos, el informal acuerdo de Chapultepec. Era claro que no habían visto con simpatía la alianza cameral —entre obregonistas y callistas— que eligió al tamaulipeco Emilio Portes Gil como presidente provisional.

La posterior historia de la elección de Pascual Ortiz Rubio como presidente constitucional fue distinta en sentido importante; para esa ocasión el fiel de la balanza política inclinó el peso de las decisiones en favor del grupo callista. En cierto modo, la rebelión escobarista fue un catalizador para que esto ocurriera, pues su fracaso terminó por destacar el ya importante relieve del grupo callista y consolidar

así el realineamiento de las alianzas políticas y militares en su favor. No fue ajeno a este proceso que Calles fuera designado como secretario de Guerra por Portes Gil. Con la concentración del mando militar y con la intención de reestructurar los canales de la transformación política en el país, Calles impulsó aún más la coalición de una red de partidos políticos locales bajo el membrete de uno sólo: el Partido Nacional Revolucionario (PNR). Pronto, éste mostraría un futuro político prometedor al imponer como presidente a Pascual Ortiz Rubio, quien no gozaba de apoyos populares y acababa de regresar al país procedente de Brasil. Además, Ortiz fue un connotado general revolucionario en su natal Michoacán; lo que si bien podría reducir las sospechas de los militares sobre su futuro desempeño, era otro signo del olvido o abandono del pacto original de Chapultepec.

Un ingrediente que hizo más compleja la crisis política fue su coincidencia con el agravamiento de la situación económica (mayo de 1931 e inicio de 1932). La caída económica estaba asociada al *crack* bursátil de 1929, pero también a la mala coyuntura de la plata (aunque su baja era en realidad un fenómeno histórico de largo aliento) que produjo un impacto psicológico negativo entre los ahorradores causando gran demanda de oro y dólares y que terminó por acentuar la crisis. La caída de los bienes de exportación mexicanos, proyectada con claridad desde 1930, complicó aún más el panorama de las finanzas públicas. Ante semejante escenario, parecería lógico esperar mayores tensiones sociales. Sin embargo, éstas no crecieron significativamente quizá porque los grupos obreros no fueran numéricamente mayoritarios, porque muchos de sus líderes mantenían buenas relaciones

con funcionarios del gobierno o también porque muchos líderes radicales serían reprimidos en el curso de este periodo.⁶ Es ilustrativo que las corporaciones que aglutinaban el mayor número de miembros: la Confederación Regional de Trabajadores (CRT) o la Confederación General de Campesinos y Obreros Mexicanos (CGCOM) fueran organismos sin mayor relevancia y representatividad.⁷ Así, la participación política de grupos populares como el obrero y, aún en menor medida, el campesino, no parece haber tenido suficiente eco —al menos para el caso de la capital de la República— en las discusiones parlamentarias sobre el relevante tema de federalizar la ley del trabajo,⁸ o sobre el que concernía a la reelección. No obstante, en el ejercicio de la política del periodo se percibe el cuidado por reducir las tensiones políticas; pues por lo demás, la decisión de reformar la Constitución no era sólo una preocupación del grupo parlamentario callista.

Al prohibir absolutamente la reelección del presidente y gobernadores, la reforma contuvo las especulaciones en torno a la posibilidad de que Calles o Portes Gil intentaran ree-

⁶ Desde luego, este terreno continúa esperando investigaciones sobre personajes como Úrsulo Galván o José Guadalupe Rodríguez en Durango.

⁷ La CROM declaraba tener alrededor de 2 000 000 de miembros en 1928 que vio descender en sus cifras a cerca de 500 000 en 1932. A su vez, en su mejor año, 1931, la CGT difícilmente rozó las 100 000 membresías. Véase ASHBY, *Organized Labor*.

⁸ Ya en junio de 1930 el Comité Internacional de Banqueros había obstaculizado la renegociación de la deuda mexicana con el argumento de que era perentorio resolver el problema de la incertidumbre reinante en materia laboral por lo que solicitó una definición sobre la ley respectiva a Ortiz Rubio, véase Centro de Estudios Históricos-Conдумex, CMLXXV, doc. 17501.

legirse. Con esto la clase política mostró un acuerdo de sentido fundamental que contribuyó a la resolución del conflicto coyuntural y a diluir las tensiones del sistema político. Sin embargo, la reforma también introdujo un elemento novedoso al negar la reelección para el periodo inmediato posterior a diputados, senadores y ayuntamientos. No era una negación directa a la reelección, sino su posposición. Al hacerlo obstaculizó la posibilidad de fortalecer la carrera legislativa, aunque ciertamente pareció introducir facilidad a la rotación, renovación e inclusión de futuros actores políticos, pero también — como veremos — introdujo un desequilibrio importante en la peculiar relación que guardarían el Poder Ejecutivo y el Legislativo en el sistema político posrevolucionario. Evidentemente, la reforma equivalía a una mutilación política de los derechos de los diputados y — de hecho — así fue interpretada por ellos. En consecuencia, la pregunta obligada es ¿cómo fue que los diputados aceptaron una propuesta de reforma que lesionaba sus propios intereses?

Al respecto se han ofrecido varias respuestas. Garrido sugiere la existencia de un partido disciplinado previo a las reformas (que precisamente se orientaban a disciplinarlo). Desde este ángulo de análisis, las modificaciones habrían sido aprobadas en virtud de que entre los diputados “preexistía” obediencia y lealtad hacia las decisiones presidenciales.⁹ Del estudio de Lajous, el lector puede desprender la existencia de muy poca disciplina y de mayor división en el seno de la Cámara baja a propósito de la decisión de reformar la reelección legislativa; quizá el mejor ejemplo

⁹ Véase GARRIDO, *El partido*.

de ello ocurra con el desacuerdo del Congreso Nacional de Legislaturas al comienzo de 1932.¹⁰ Un disenso que sólo se resolvería varios meses después y, a decir de Lajous, gracias a que los líderes más prestigiados del PNR intervinieron en su apoyo.¹¹ Esta posición, que enfatiza el “carisma” de los líderes,¹² es compatible con testigos interesados de la época como Gonzalo N. Santos, pero deja un tanto desatendidas tanto las tensiones como la riqueza de argumentos vertida en favor y contra la reelección. Conviene señalar que esos líderes (Pérez Treviño, e., g.) presentaron ideas que lucían populares, como la mayor rotación de los cuadros políticos y la integración ciudadana; así como pragmáticas: alcanzar control efectivo de un partido en ascenso y “reducir al mínimo la influencia oficial” (referida básicamente a los poderes ejecutivos estatales). A lo que los adversarios respondieron destacando que la rotación no implicaba renovación, lo que por añadidura cuestionaba la idea de mayor participación ciudadana; formal o enunciativamente no se argumentó contra el mayor control partidario sobre los miembros, pero era obvio que la rebelión de las 18 legislaturas que se opusieron preferían preservar “su soberanía”.

La tesis de Weldon intenta profundizar en el problema

¹⁰ En éste se discutió un polémico anteproyecto de reforma electoral que pretendía expresamente “moralizar las elecciones” por la vía del “control efectivo del partido, reducir la influencia oficial en las elecciones, suprimir candidaturas independientes” y establecer la “cédula del ciudadano”. Cabe anotar que los representantes estatales aducirían que el anteproyecto no incluía la no reelección, véase *Excelsior* (2, 5, 6, 7 y 9 ene. 1932).

¹¹ Véase MEYER, SEGOVIA y LAJOUS, *Los inicios*.

¹² Una visión compartida por NACIF, “La no reelección consecutiva”.

remitiéndolo a la secular tensión entre las fuerzas centrífugas o provinciales y las centralizadoras o unitarias. Él afirma que la maquinaria política del PNR habría sido insuficiente para someter a los múltiples partidos locales.¹³ Por esta razón, en el callismo se habría pensado en la necesidad de desarrollar mecanismos para disminuir la indisciplina que se generaba en éstos. Los estatutos del partido eran un medio para solucionar esta cuestión, pero también eran necesarios otros coercitivos eficaces. En esta perspectiva el objetivo de la reforma se expresa con mayor claridad: centralizar el control de las sucursales políticas provinciales nominalmente afiliadas al PNR en el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) y más específicamente en el líder del CEN: Plutarco Elías Calles. Desde luego, para alcanzar éxito en centralizar decisiones y poder político se requerirían otros cambios. Nacif observa en la reforma a la Ley Electoral de 1946 una regla que acentuó ese control: la nominación partidista de los candidatos al Legislativo.¹⁴ No obstante, como él observa, después de establecida la no reelección consecutiva (1933) y antes de que la nominación se restringiera a los partidos (1946), ya se observaba que los diputados independientes encontraban muchos obstáculos para ascender en su carrera política. Tampoco está de

¹³ WELDON, "Congress".

¹⁴ Véase NACIF, "La no reelección consecutiva". Cabe señalar que en el Congreso de enero de 1932 se planteó por primera vez la "nominación partidista". Todo indica que en esa fecha era más inocua la medida para los partidos locales que en 1946; algo cuya importancia no subraya Nacif, sino hasta que es aceptada. Por lo demás, todo indica que no se aceptó este punto en particular porque se estaba en un juego de todo o nada; algo que parece confirmarse cuando los antirreeleccionistas abandonaron el Congreso para no avalar la decisión contraria de la mayoría.

más recordar que durante el Congreso de las Legistaturas (1932) la idea de restringir la nominación fue desatendida pese a que ningún partido local parecía tener motivos para rechazar esta propuesta. Como Lajous, Nacif también subraya que un efecto importante de la no reelección consecutiva fue “permitir la incorporación de nuevos cuadros políticos al PNR”.¹⁵ Parece claro que esto sí ocurrió —luego vendrían las incorporaciones corporativas—, pero lo que no sería claro, sino discrecional, sería el modo como la incorporación de nuevos cuadros se reflejó en el Congreso; en todo caso, al ocurrir, los nuevos diputados ya tenían otra estructura motivacional distinta (disciplinada a las decisiones partidistas) frente a su propia carrera política respecto de la que tenían antes de la reforma de 1933. A partir de entonces la racionalidad de su comportamiento —ajustada a ambiciones y recompensas por su cooperación partidaria y a castigos por indisciplina— tendría nuevos motivos de desajuste o diferenciación con sus bases electorales.

Molinar apunta que de la centralización de las decisiones políticas se deriva un evento relevante para el sistema político mexicano ocurrido en el seno del PNR: la posibilidad de institucionalizar la diarquía del presidente de la República como líder del partido oficial.¹⁶ La división de poderes se trastocaba en un asunto muy peculiar, pues a las funciones constitucionales del titular del Ejecutivo podrían añadirse las metaconstitucionales correspondientes al liderazgo del partido oficial. Una división *sui generis* de poderes que, al encarnar en una sola persona, la del presi-

¹⁵ NACIF, “La no reelección consecutiva”.

¹⁶ Véase MOLINAR HORCASITAS, *El tiempo*.

dente y la del líder del partido dominante, sentaría “dos” importantes condiciones para el afianzamiento del periodo — típicamente— presidencialista en México (1940-1994).

Todavía en la Convención Nacional Extraordinaria del PNR que tuvo lugar en Aguascalientes al final de octubre de 1932, hubo discusiones acaloradas cuando se volvió a promover la reforma; no obstante, las elecciones del verano se habían celebrado ajustadas al derecho de la reelección lo que permitió a muchos legisladores locales tomar las cosas con más calma que en enero, durante el Congreso de las Legislaturas. El objetivo explícito de la Convención era “unificar el criterio” de las delegaciones estatales ante la reforma, pero también sirvió para contener los ánimos futuristas hacia la carrera presidencial de 1934¹⁷ y para que los estados intentaran refrendar su soberanía. Así, e.g., las delegaciones de San Luis Potosí y Jalisco intentaron introducir una iniciativa de reforma al artículo 79 constitucional para que dijera:

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión, no podrá en ningún caso y bajo ningún motivo, declarar desaparecidos los poderes de un Estado. En caso de que el Ejecutivo lo

¹⁷ Así, *El Universal* (30 oct. 1932), anunció en primera plana la implantación de la no reelección, toda vez que “el criterio estaba por completo unificado”. Noticia que llama poderosamente la atención, pues la convención comenzaría un día después de que se publicó el citado diario. Del “futurismo” dan cuenta las declaraciones de delegaciones como las de Coahuila, Jalisco y Veracruz, en el sentido de negar cualquier posibilidad de vincular los trabajos de la reunión con la sucesión presidencial; al respecto, *El Universal* (27 oct. 1932). En este punto resulta pertinente interpretar al contrario, ¿de qué otro modo interpretar que la delegación de Veracruz “destapara” a su gobernador, Adalberto Tejeda, como candidato presidencial?

pida, la Comisión Permanente convocará al Congreso a un periodo de sesiones al Congreso de la Unión.

La propuesta, que fue muy aplaudida, nos interesa, pues registra un intento de fuerzas regionales de construir un espacio de contención política ante la ofensiva centralizadora que se imponía con el paquete de reformas.¹⁸

Pero la iniciativa potosino-jalisciense no prosperó ni tampoco la resistencia que ofrecieron los prorreeleccionistas. Un ingrediente que complica la comprensión actual de la polémica fue que durante la convención la línea diferenciadora de las argumentaciones era muy sutil. Todos eran antirreeleccionistas porque todos se oponían a la reelección del Poder Ejecutivo, pero unos eran radicales y otros moderados.¹⁹ Los argumentos de los moderados enfatizaban que la prohibición violaba un derecho ciudadano, al tiempo que contradecía y/o coartaba el artículo 35 de la Constitución, mismo que consagra a los ciudadanos el de-

¹⁸ Véase *El Universal* (1^o nov. 1932).

¹⁹ Desafortunadamente no tuve el tiempo suficiente para intentar rastrear con mayor minucia las diferentes filiaciones políticas de los diputados que aprobaron la Reforma. Desde luego, los más fácilmente identificables eran los radicales, entre los que hay que contar a ex obregonistas afiliados al callismo (Luis León, Manuel Pérez Treviño, Melchor Ortega, Ezequiel Padilla, Aarón Sáenz, José María Puig Cassauranc, Gonzalo N. Santos) y a callistas (Carlos Riva Palacio, Estrada Cajigal, Ernesto Soto Reyes, Pedro Cerisola, José Campero, etc.). Por el lado de los moderados la identificación se complica; una pista para identificarlos consiste en seguir las voces discordantes de la convención penerreana; así, los delegados guerrerenses que se opusieron a la representación de Ezequiel Padilla y apoyaron la de Gabriel Oropeza o los tejedistas veracruzanos, que evidentemente no estaban de acuerdo con la política impulsada por el grupo callista desde el centro del país.

recho de votar y ser votado, sin ninguna otra condición que la de estar en pleno ejercicio de sus derechos. En suma, la Reforma —señalaban los moderados— establecía una serie de modalidades que restringían o, al menos modificaban, prerrogativas que violaban la soberanía de la libertad ciudadana. También subrayaban que la Reforma tenía el mal tino de excluir a ciudadanos que habían probado méritos y acuñado experiencia en el campo legislativo, circunstancia que, a la postre, añadiría un costo que la reforma puso en segundo término: la transmisión de la experiencia legislativa y/o la posibilidad de su profesionalización. Los radicales respondieron —en voz del líder del Comité Ejecutivo Nacional del PNR, Manuel Pérez Treviño— que “el derecho de los ciudadanos debería posponerse frente al derecho de la multitud. Quemaremos [dijo] nuestros derechos en aras de nuestros principios”.²⁰ El principio aludido era el de la no reelección, esgrimido por Madero contra Porfirio Díaz. Sin embargo, cabe hacer una anotación que Pérez Treviño estaba dispuesto a omitir: Madero no había referido su consigna hacia la reelección legislativa. Pero en 1932, los radicales estaban dispuestos a interpretar en un sentido amplio una demanda revolucionaria orientada originalmente en una dirección muy específica. Sólo posteriormente el discurso oficial convirtió esa demanda en un principio revolucionario lo suficientemente amplio para comprender, de manera directa, al Poder Ejecutivo y, sesgadamente, al Legislativo.

Sobre el asunto de los males que podría traer la falta de experiencia de futuros legisladores —la que fue objeto

²⁰ Véase *El Universal* (1^o nov. 1932).

de su preocupación o, al menos, de su reflexión—, Pérez Treviño argumentó que la ampliación del periodo de los diputados (de dos a tres años) intentaba compensarla y que, en esto, no contrariaba el espíritu de la no reelección. De igual manera, Pérez Treviño afirmó que la renovación completa de la Cámara de Senadores era pertinente, toda vez que la renovación por mitades facilitaba su corrupción; pues la elección era juzgada por la mitad que no se renovaba y esto podría crear condiciones propicias a la formación y prevalencia de intereses individuales. Además, agregó a su alegato la idea de la mayor inclusión política: la no reelección permitiría que mayor número de ciudadanos se hiciera partícipe de la vida política nacional. Es decir, contra la idea de desarrollar un medio para preservar la experiencia de los legisladores y/o profesionalizar su desempeño se esgrimió la idea de incentivar la integración y/o participación (y de fondo, una rotación más ágil en los cargos) ciudadana en la vida pública.

II

Con algunos años de observación (digamos 32, para coincidir con el intento que realizó el Partido Popular Socialista en 1964-1965 para “reformular” la reforma de 1933), se mostró que si bien se había incrementado el número absoluto de los ciudadanos incluidos o transformados en “representantes populares”, la reforma de 1933 finalmente había conducido a un grave y costoso alejamiento de los legisladores respecto de sus bases electorales. Un alejamiento que permanece hasta nuestros días grabado en la percepción popular. Del extrañamiento resultarían dos ten-

dencias. La primera, más obvia, condujo a la desvinculación de los legisladores respecto de la defensa de los intereses ciudadanos que representaban. Otra tendencia desarrollada sobre la doble o combinada base de la reforma de 1933 y la de 1946 (la nominación partidista de los candidatos) vino a ser la mayor capacidad de disciplina y de recompensas que podía ejercer el partido oficial. Tanto sus premios como sus castigos resultaban creíbles para los ciudadanos que quisieran participar en la vida política; lo que redundaba en su capacidad de cooptar nuevos miembros. Desde luego, la clave de esta credibilidad era el control del poder presidencial, pues sin éste se desmoronaba la posibilidad real de ofrecer "premios de consolación" y/o castigar conductas no deseables de los candidatos perdedores, de los exitosos, de los legisladores en funciones y de ex legisladores. Es claro que los partidos políticos que no lograban capturar un aparato gubernamental no estaban creíblemente en condiciones de castigar a sus indisciplinados ni premiar a sus miembros leales, aunque contasen con la facultad de poder nominar nuevos candidatos.

Además esas tendencias se combinaban con un unipartidismo avasallante —fundado en el control del Estado— que auspiciaba fórmulas lo mismo autoritarias que paternalistas para legitimar su autoridad. Normas estatutarias más restrictivas en el partido oficial y la imposibilidad de ser reelectos para periodos sucesivos desarrollaban mayor disciplina partidaria en el comportamiento de los diputados. Por lo demás, la poco responsable o cada vez más individualmente interesada actitud de los legisladores era consistentemente racional. ¿Por qué, e.g., habría que regresar al diputado al distrito que lo eligió si carecía del de-

recho a reelegirse, y esto a pesar de que su trabajo legislativo hubiese sido impecable? Como el enjuiciamiento de su labor no dependía del electorado, sino del partido que lo había postulado (y que podría o no volver a hacerlo), el diputado o senador preferiría disciplinar sus decisiones a las de su partido y no moldearlas de acuerdo con las peticiones ciudadanas. De ahí que el líder del Partido Acción Nacional (PAN) Adolfo Christlieb Ibarrola viera en los legisladores no a “representantes auténticos, sino compadres de políticos poderosos que sólo representan intereses del grupo que está en riesgo [*sic*] de convertirse en oligarquía, a espaldas de los mejores intereses de México”.²¹ Sin duda, una percepción muy difundida y que, asociada a la dominante imagen del carácter fraudulento de las elecciones, pintaba en tonos muy sombríos los alcances de la reforma electoral. Naturalmente, tal carácter acentuaba aún más las dudas y los interrogantes sobre las posibles bondades de imitar la legislación de países democráticos en donde sí había reelección.

Quizá de manera más radical a la originalmente diseñada por Calles y sus asesores, la no reelección inmediata de los legisladores había promovido mayor centralización de los mecanismos de selección de los candidatos en el seno del PNR y en consecuencia mayor disciplina (“unidad”, en lenguaje político) a las normas formales e informales del partido y a las decisiones de sus líderes. Pero, con poco más de tres décadas de experiencia, el balance de los políticos de oposición era muy claro: la reforma de 1933 se había hecho “para quebrantar al Poder Legislativo en be-

²¹ CHRISTLIEB IBARROLA, *Crónicas*, p. 46.

neficio del Ejecutivo". Más aún, el "quebranto no sólo se buscó contra la institución del Congreso, sino también contra los hombres que lo integran, habida cuenta de las prácticas políticas viciosas, que dejan los cargos del Poder Legislativo casi a la disposición total del Ejecutivo".²² Además, la apertura profetizada no se había cumplido cabalmente (las quejas de los partidos de oposición se volvieron más constantes)²³ y cabría añadir que la rotación también requiere aún de mayores estudios. Así, además de que la reforma de 1933 no fue un buen filtro para excluir a malos legisladores, tampoco abrió realmente las puertas a mayor participación ciudadana, pues lo cierto fue que la reelección intermitente de diputados y senadores se convirtió en norma.

Hacia 1964 era claro que el experimento reformista de 1933 había conducido al anquilosamiento de las funciones del Poder Legislativo. Fue a iniciativa del polémico líder del Partido Popular Socialista (PPS), Vicente Lombardo Toledano, que se intentaría sacarlo de su marasmo. El punto central de su iniciativa propuso "volver al texto original" de la Constitución de 1917 en lo referente a la reelección de diputados.²⁴ En consecuencia, planteaba la pertinencia re-

²² CHRISTLIEB IBARROLA, *Crónicas*, p. 52.

²³ Independientemente de que se trataba de una competencia absolutamente desleal en la que las prácticas de la amenaza, la cooptación y la represión directa estaban presentes, los partidos de oposición mexicanos no parecen haberse caracterizado por desarrollar fórmulas eficientes de organización interna.

²⁴ Véase LOMBARDO TOLEDANO, "La reelección, tempestad en un dedal del agua", en *Siempre!* (20 ene. 1965), pp. 24-25. No está de más anotar que Lombardo, a nombre del Partido Laborista Mexicano, había apoyado la reelección del Ejecutivo en 1926. En ese entonces sus argumen-

publicana y democrática de reelegir a los diputados para periodos sucesivos.

La iniciativa calentó el ambiente político de la época produciendo reacciones de la más diversa especie. Situación que se repitió en el seno de los partidos de oposición. Así, la reacción del PAN no fue de ninguna manera unísona. Su líder, e ideólogo de la oposición moderada, Adolfo Christlieb, se manifestó cautamente en favor de la iniciativa al tiempo que subrayó que antes de pensar en la reelección era necesario garantizar la limpieza de las elecciones. Por supuesto, todos los panistas aceptaban la trascendental relevancia de esta última idea, pero —significativamente— derivaban consecuencias contrarias a la expectante posición de Christlieb. Así, el presidente nacional juvenil del PAN y diputado suplente Hiram Escudero, rechazaría la reelección aduciendo

[...] no podemos pensar por el momento en la [...] posibilidad de la reelección en tanto la designación de los gobernantes sea el producto de un sistema electoral por demás deficiente y anticuado, en el que además una enorme masa ignorante y amorfa es manejada por la administración pública a través del partido oficial que aplasta a la postre a la voluntad popular de aquellos que acuden con la preparación y conocimiento de los deberes cívicos y de alta función que representa el voto.²⁵

tos carecieron de calidad, dijo, entre otras cosas, que la reelección del Ejecutivo era “nociva, pero necesaria”. Véase ALESSIO ROBLES, *El anti reeleccionismo*, p. 55.

²⁵ Véase OCAMPO y JURADO, *México, reelección*, pp. 69, 81 y ss.

Sin duda, más allá de las triquiñuelas, abusos y prácticas desleales del sistema electoral, este cuadro describía la incertidumbre básica que recorría tanto a los partidos de oposición como a la ciudadanía y que muchos periodistas supieron explotar. De hecho éstos citarían casos de legisladores (incluso jóvenes) que ya habían saltado repetida y sucesivamente de una cámara a otra.

Por el matiz que introduce en este ensayo, también debe mencionarse que las Comisiones Dictaminadoras que responsablemente (la estudiaron y debatieron con asiduidad por espacio de dos meses) corrigieron la iniciativa del PPS, propusieron que la reelección de los diputados fuera limitada y no indefinida como inicialmente había sido planteado por Lombardo Toledano.²⁶ Una circunstancia peculiar llevó al PAN a votar contra la iniciativa: su desacuerdo consistió en que el dictamen no hubiese sido ampliado para beneficiar a los senadores.

En el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) las cosas eran un tanto más homogéneas. La posición de la dirigencia, ejemplificada con uno de sus fundadores, el coronel Juan Barragán, quien suscribiría el dictamen, era coincidente con las de otros diputados estatales, como el chiapaneco Alberto Orduña Culebro.²⁷ Por su añeja y leal filiación carrancista la opinión de Barragán es sugerente. Después de referirse a la transmutación de 1933, “cuando

²⁶ Las acotaciones eran: negar el derecho a reelegirse a los senadores propietarios y a los diputados propietarios para un tercer periodo. Los diputados y senadores suplentes sí podrían ser reelectos siempre que no hubiesen ejercido. Además, los diputados y senadores propietarios no podrían ser reelectos como suplentes.

²⁷ OCAMPO y JURADO, *México, reelección*.

los reeleccionistas se convirtieron al antirreeleccionismo”, anticipó con claridad la razón por la que la iniciativa no sería finalmente aprobada en el Senado; ésta no era otra sino la composición misma de este cuerpo legislador que se mostró decidido a defender el principio político de la no reelección. Pero los “experimentados” senadores también percibieron problemas de unidad partidaria si la iniciativa llegaba a prosperar. Había entonces que impedir su paso aunque se evidenciara la transmutación:

[...] por último, tanto en la pretendida reelección del General Obregón como en la simulada reelección del General Calles con el título de Jefe Máximo, ninguno de los constituyentes que aún viven protestaron por la violación a la Constitución de 1917, al reformar su precepto para que se reeligiera el General Obregón, entre ellos mi amigo el senador Terrones Benítez, que ahora expresa que es una traición a la Revolución la Reforma que sólo autoriza la reelección inmediata, no obstante que Terrones Benítez votó en el Constituyente por la reelección indefinida para diputados y senadores.

Barragán añadiría:

Los reeleccionistas de entonces resultan ahora más antirreeleccionistas que los que tuvimos el valor de enfrentarnos a los que violaron la Constitución de 1917, y sólo un pequeño grupo de diputados protestaron en esta Cámara por la aprobación de la reelección, siendo ellos el general Miguel Alemán, el general y licenciado Fernando Cuén y el general Francisco de Valle Arizpe, quienes fueron desafortunados[...]. Ahora resulta que nosotros que sí protestamos cuando se hizo la reforma constitucional para reelegirse, Obregón y mu-

chos de los antirreeleccionistas fueron asesinados o fusilados y otros que milagrosamente escapamos de la muerte, tuvimos el castigo por antirreeleccionistas de irnos al exilio por muchos años [esto es, los que protestaron tenían buenas razones para no protestar], como nos ocurrió al general Marciano González y a mí.²⁸

La razón que referimos aludió a la composición del Senado, porque éste representaba a lo más granado de la vieja guardia revolucionaria, era un auténtico cementerio de elefantes. Muy difícilmente, personajes del perfil de Luis L. León (viejo callista y promotor de la Reforma de 1933) o Alberto Terrones Benítez (ex callista y presidente de la Asociación de Diputados Constituyentes de 1917, así como gobernador provisional de Durango), entre muchos otros similares, estaban dispuestos a reconsiderar la posibilidad de reconvertir el “principio revolucionario” de la no reelección en el derecho ciudadano de elegir a los representantes que mejor defendieran los intereses ciudadanos.²⁹

²⁸ Versión extraoficial del Debate de la Cámara de Diputados sobre la iniciativa para la reelección limitada de los diputados federales del 30 de diciembre de 1964. Publicada por *El Día* (8 ene. 1965). De corazón, pero también irónicamente, la posición de Barragán coincidiría con la del senado priista. No obstante, la ironía fue mayor, pues al final el vetero antirreeleccionista del PARM votaría en favor del dictamen.

²⁹ Otros personajes similares son: general Hermenegildo Cuenca (ex carrancista y senador por Baja California Norte), Jesús Yurén (connotadísimo fundador y líder de la CTM), Ezequiel Padilla (varias veces senador y diputado promotor de la reforma de 1933, en su compleja carrera revolucionaria sirvió lo mismo a Zapata y a Villa que a Obregón y a Calles), Manuel Moreno Moreno (líder estudiantil en 1927, presidente de la Cámara de Diputados en 1962 y de la Gran Comisión del Senado en 1965-1967), su casi homónimo Manuel Moreno Sánchez (quien se pos-

Más aún, hablar de la modificación del principio ya era de suyo un tema prohibido. Después de tres décadas de experimentos legislativos no revisados y poco debatidos, después de miles de discursos contra la reelección genérica, el tema se había convertido en un verdadero tabú político. Los apasionados calificativos con los que fue recibida la iniciativa lombardista, e.g.: “ambiciones santanistas”, “retorno al porfirismo”, etc., lo demuestran, pero también nos recuerdan las respuestas del antirreeleccionismo de 1927, que comparó a Obregón con Santa Anna. Como si el tiempo y la experiencia no hubiesen enseñado absolutamente nada; de manera literal las críticas eran prácticamente las mismas. Y, de hecho, esto se refleja en las contrarréplicas ensayadas por Lombardo Toledano, quien insistió en los absurdos que traslucían con los argumentos de sus opositores. Lombardo repitió y volvió a repetir hasta el cansancio que la Reforma no aludía al presidente ni abría gradualmente la posibilidad de reelegirlo. Como en 1933 se entendía que la no reelección del Poder Ejecutivo era un “principio absoluto, vital”;³⁰ pues “éste es el que tiene la

tuaría como candidato presidencial en 1982 por un partido tradicionalmente considerado “satélite” del PRI), Juan de Dios Bojórquez León (diputado constituyente y por Sonora, gobernador de Baja California Sur), Magdaleno Aguilera Castillo (agrarista, diputado tamaulipeco, ligado inicialmente con Portes Gil), Alfredo Ruiseco (líder estudiantil en 1929 y miembro del PNR desde 1932), Jesús Romero Flores (diputado constituyente en 1917), Andrés Serra Rojas (discípulo de José M. Puig Cassauranc —fundador del PNR—, diputado en 1940, secretario del Trabajo y asesor presidencial con Miguel Alemán), etc., otras referencias, en CAMP, *Mexican Political Biographies*.

³⁰ CHRISTLIEB IBARROLA, *Crónicas*, p. 47.

suma del poder”.³¹ También cansinamente insistió en que las acusaciones que lo tachaban de “traidor a la Revolución” afectaban por igual a los Constituyentes de 1917, “puesto que[...] establecieron la reelección indefinida de los miembros del Congreso”. Y, remató: “pero nadie ha hecho ese cargo, porque hasta la estupidez tiene sus límites”. Aunado a éste —en realidad— muy extendido problema aparecía la pésima memoria de “abogados y doctores en derecho”, quienes habían dicho “que el principio de la no reelección era intocable [...] olvidando lo que habían aprendido en la escuela”. En suma, a juicio de Lombardo, “operó la psicología del rebaño alrededor de un tabú inexistente en el debate”.³² Su diagnóstico era cierto, pero su conclusión no parecía muy afinada; más bien esa gregaria “sociología” legislativa era lo que daba vitalidad y existencia a un tabú que se extendía en forma irregular a la sociedad.

Por constituir la mayoría de ambas Cámaras, la posición del Partido Revolucionario Institucional (PRI), heredero del PNR, era la decisiva para realizar o no la Reforma. Pero la cuestión fue que aparecería una clara división entre las Cámaras —que ha sido referida—, una actitud expectante en el líder del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, Carlos Madrazo, y finalmente, la orientadora decisión del nuevo presidente, Gustavo Díaz Ordaz. No obstante, en el ínterin, los diputados priistas aliados con los 35 legisladores de

³¹ Declaración del Lic. Octavio Trigo, opositor a la reforma de los años treinta, véase *Excelsior* (9 ene. 1932).

³² Véase LOMBARDO TOLEDANO, “La reelección, tempestad en un dedal de agua”, en *Siempre!* (20 ene. 1965), pp. 24-28.

los tres partidos de oposición aprobaron el 30 de diciembre de 1964 la reelección limitada en su Cámara. Habían entrevisto algunas bondades en la propuesta lombardista. Pero pronto los senadores reaccionarían mostrando la cara conservadora del sistema.

Los reporteros de las jornadas comprendieron bien el sentir en el que se debatía la diputación priista con la propuesta:

El diputado que aspire a reelegirse tiene forzosamente que atender a las necesidades del electorado de su distrito. Esto lo ligará de una manera permanente con el pueblo, lo enterará de sus necesidades y lo llevará a satisfacer las exigencias de sus electores. En este sentido, será un vocero real, efectivo, de necesidades, de aspiraciones concretas, que puede a través de la Cámara o fuera de ella, transmitir a las autoridades ejecutivas, las urgencias populares. La otra función es la de explicar y convencer a sus electores de la bondad o de la necesidad de determinada ley y de su obligado acatamiento, empresa que no es despreciable y que no se lleva a cabo sino de manera incidental [...] su papel dentro de los partidos será algo útil puesto que su autoridad, sus conocimientos y su actividad representaran el arraigo del propio partido. Esto beneficiará inclusive y de manera importante al PRI.³³

³³ Jerónimo Beltrán, *El Día* (10 ene. 1965), como se observa, el periodista no vio que la fuerza y arraigo de sus diputados podría derivar en desobediencia hacia el partido: la temida pérdida de "unidad" que preveía el Senado. La crónica también agregó el comentario del ex presidente Emilio Portes Gil contra la reelección para apelar por un debate que expusiera "razones, datos, argumentos y no solamente adjetivos". Cosa que remató añadiendo: "No temamos al fantasma de don Porfirio y tratemos de conjurarlo con exorcismos". No obstante este llamado, sus

Los nueve meses de mala gestación que separaron la aprobación de la reforma por la Cámara baja y su rechazo por la alta, permitieron la celebración de la IV Asamblea Nacional del PRI, en la que se esperaba la discusión del tema como —quizá— el punto más importante del evento. No ocurrió así. Ya con “línea”, Madrazo detuvo el reformismo y se permitió regañar a los legisladores; así que, “reconociendo el interés patriótico” que los había movido también los conminó a “la autocrítica” y a la “voluntad para corregir sus errores”.³⁴ Cual sofista, promovió incluso la idea de que las reformas de 1933, lejos de contrariar los principios constitucionales de 1917, simplemente se ajustaron al espíritu original de esa constitución. Al líder de la mayoría priista en la Cámara baja, Alfonso Martínez Domínguez, correspondió asumir mansamente la reprobación por sus fallidos trabajos legislativos y se reservó cualquier respuesta ante los débiles argumentos de su líder. La propuesta se congeló al iniciar el verano, cuatro meses antes de que los senadores la rechazaran legalmente.

Como era natural esperar, durante el debate los legisladores priistas, la clase política oficialista, así como su parafernalia se preguntaron a quién favorecía la Reforma, hicieron mil historias, inventaron “borregos” en los periódicos y formularon toda clase de juicios, lo mismo deschaquetados que serenos. Durante la polémica, el Ejecutivo y los senadores comprendieron —o quizá sólo recordaron—

declaraciones estuvieron inequívocamente del lado de no modificar “el principio revolucionario” de la no reelección.

³⁴ Véase OCAMPO y JURADO, *México, reelección*. La asamblea tuvo lugar los días 28-30 de abril de 1965; las declaraciones de Madrazo fueron reproducidas ampliamente por la prensa.

que la iniciativa introducía un elemento que distorsionaría la relación de lealtad entre los diputados y el partido. Incluso es igualmente probable que esta idea ni siquiera haya sido revisada y que lo que realmente haya pesado en la balanza de la decisión hayan sido los arraigados prejuicios y temores que la vieja guardia penerreana-priista tenía respecto del tema de la reelección. El viejo temor del callismo, la indisciplina partidaria, parecía haber alertado a los más viejos miembros del sistema político y a su líder nato.

ALGUNAS OBSERVACIONES PARA CONCLUIR

Con más de 60 años de experiencia antirreeleccionista podemos concluir que el Congreso mexicano ha sido desgastado por excesos de disciplina partidaria oficialista y opositorista. Los efectos de esta sobredosis ya forman parte de la sabiduría popular, que dibuja desde hace mucho tiempo a las asambleas alzando el dedo para asentir (despreocupadas de las consecuencias) con todo aquello que ordene el líder del partido bi o tricolor. Desde luego, una ruptura coyuntural de la diarquía y/o la ausencia de un partido dominante o de "gobierno unificado", puede replantear la manifestación del problema, pero no afecta necesariamente su esencia, pues aún subsistirían las mismas condiciones normativas incentivando la actuación de los legisladores. Por otra parte, el costo social de nuestro experimento legislativo ha sido tan alto como innegable. También es claro que, como institución, el Poder Legislativo sufre de desprestigio y esta realidad no puede ser tapada con un dedo. Esta situación, dadas las funciones clave que le concede nuestro orden constitucional al Congreso,

debe movernos a reflexiones más profundas y amplias que esclarezcan las múltiples relaciones de estos problemas con las instituciones que integran al Estado en correspondencia con la evolución de la sociedad mexicana. Una reflexión que naturalmente deberá atender el papel y la capacidad de los legisladores ante su responsabilidad legislativa, ante sus electorados, ante el Estado y, en último lugar, frente a sus partidos. En la realidad, evidente e infortunadamente, este orden está invertido. Nadie puede desconocer que los diputados del partido en el gobierno representan más al gobierno y a su partido que a sus votantes. Por lo demás, en los partidos de oposición, se observa un fenómeno de tendencia similar, así que una pregunta pertinente es, ¿cómo evitar que los congresistas representen más a sus partidos que a sus electores?

Hay una retroalimentación continua en este círculo vicioso. La creciente lejanía entre el poder público y los electores lesiona la credibilidad del Poder Legislativo. No hay estadísticas claras, pero la reducción de la confianza parece ser inversamente proporcional al crecimiento de la apatía ciudadana. ¿A qué se deben estos fenómenos? En esta era de globalización ya no podemos creer en explicaciones que apelen a los genes autoritarios de nuestras raíces culturales. El diseño de las instituciones tiene un papel importante que cumplir para afinar nuestra vida democrática y desgastar las resistencias construidas en el autoritarismo. La democratización de las sociedades implica, ciertamente, enfrentamiento de fuerzas y un proceso de aprendizaje en el que el pasado debe evaluarse como un patrimonio de experiencia colectiva y, de ninguna manera, partidaria. Las propuestas de revisión al principio

político antirreeleccionista hechas en 1964, se realizaron bajo el aliento de las reformas electorales que impulsó Adolfo López Mateos con objeto de alcanzar mayor pluralismo cameral. Al comienzo de los años sesenta, el régimen podía definir de manera vertical los grados de ampliación y flexibilidad necesarios para su preservación. Sin embargo, hoy nada aparece como cesión gratuita. Por efectos de mayor complejidad y competencia creciente, el sistema político ya no puede decidir —por sí mismo— los límites de su elasticidad. Al no operar más los antiguos controles aparece inmediatamente la pregunta por el costo que implica su propia desaparición, el temor a sus efectos disolventes en el cuerpo social y al resurgimiento de las soluciones autoritarias y los “hombres necesarios”, no puede sino hacernos volver la vista hacia las soluciones institucionales sanas.

El costo no se ha podido eludir. Se ha pagado a la par del desmedido crecimiento de las facultades “extraconstitucionales” del Poder Ejecutivo, que —como hemos visto— se vincula estrechamente con las reformas de los años treinta. Otro de sus síntomas ha sido el progresivo alejamiento de los legisladores y la ciudadanía, que ahora parecieran sólo unidos por el puente de la mercadotecnia electoral expresada como promesa y apatía. Además, desafortunadamente, por efecto del gobierno dividido, nuestra experiencia legislativa ha demostrado que cuando los poderes constitucionales del Legislativo han contrapesado a los del Ejecutivo no lo han hecho de forma responsable, piénsese tan sólo en los temas fiscales o financieros. Durante este siglo, los diputados no han cumplido con la función más importante que contempló el constituyente de 1917, después de haber reflexionado sobre los también

costosísimos excesos del porfiriato: contener las tendencias autoritarias del titular del Ejecutivo. ¿Por qué razón no lo ha hecho? ¿Puede ser explicado este fenómeno sólo desde la corrupción y la amenaza, o desde las diferentes bases genéticas (aún no descubiertas, pero tantas veces aludidas) de nuestra clase política? O, haciendo a un lado la importancia que pudiesen tener nuestros fenómenos culturales profundos, diríamos, cuasi biológicos, ¿puede encontrarse alguna explicación más productiva en la peculiar relación que sostienen los legisladores y sus partidos, teniendo como trasfondo de su relación la presencia de marcos normativos insuficientemente democráticos? ¿Puede la "unidad" y/o el exceso de disciplina partidaria explicar la rigidez de la que ha adolecido el sistema político mexicano?

En política el fenómeno de la unanimidad es un asunto excepcional. Aunque los regímenes autoritarios la alientan y promueven, lo cierto es que nunca están ausentes las voces discordantes. De otro modo también podríamos decir que las instituciones y los congresos no se comportan como individuos perfectamente autónomos. Con gran licencia de la Real Academia de la Lengua, atribuimos intenciones a congresos e instituciones tal y como lo hacemos con las personas, pero esto es incorrecto porque sólo a los individuos corresponde actuar e intentar en sentido estricto. En las legislaturas y las instituciones no se expresa una sola voluntad y un solo deseo. Sólo si olvidamos que las asambleas se integran por muchos individuos cuyos intereses no convergen de manera inmediata o espontánea, sólo sin esta percepción básica podríamos pensar que ideas como "voluntad popular", "unidad nacional" o "interés de la patria" quedan exentas de cualquier tipo de problemática.

Si bien las instituciones y los congresos autoritarios parecen animarse por una sola "voluntad" (aunque no siempre sea sencillo realizarla), en el caso de las asambleas democráticas de ningún modo es trivial definir la "voluntad" o el consenso de "interés" de estas organizaciones. No obstante, esto parece haber caído en el olvido, la experiencia apenas revisada de las "actuaciones" del Congreso entre 1933-1964 ha consolidado una terrible confusión en la que la mayoría de voluntad partidaria se hace aparecer como "voluntad de la nación" e igual a los derechos e intereses de los ciudadanos. Aunque bien sepamos que eso no haya sido sino una costosa ficción política.

En este ensayo hemos querido compartir la inquietud por mejorar la inteligencia del diseño institucional que ordena nuestras asambleas legislativas. Consideramos que la reciente normalización de la vida democrática en el país, plantea la posibilidad de proponer temas tradicionalmente prohibidos. Desde esa perspectiva podemos entender como experimentos aquellas reglas que nos parecían imperturbables (las experiencias no revisadas e insuficientemente comprendidas de nuestra historia reciente). La sociedad mexicana ha madurado lo suficiente para debatir el tema de la reelección y las múltiples formas y acotaciones bajo las que la recuperación de este derecho ciudadano democrático podría introducir cambios pertinentes en las instituciones del país. En principio, aunque siempre pende el riesgo de "aristocratizar" y "cerrar" el Legislativo, su reelección limitada (bajo un diseño que no olvide la necesidad de su renovación, rotación e inclusión de nuevos actores políticos) podría ser un buen medio para profesionalizar a los diputados (más allá de los cuerpos de asesores y los cursos de actuali-

zación sugeridos en el seno de sus partidos), para poner en juicio su trabajo (pues daría al electorado la posibilidad de castigar o premiar de manera directa el desempeño de sus diputados en la siguiente oportunidad que se acercaran a pedirles su voto), podría ser un mecanismo para responsabilizarlos de manera individual y no sólo como integrantes de una organización política impersonal en donde su contribución alcuota y su poder se diluyen; pues no hay diputado o senador en el que se concentre individualmente el poder del Legislativo, por más fuerza moral que lo asista y le sea reconocida. La tribuna, como escenario tradicional de injurias y discursos apologeticos, como pasarela por la que desfilan los encendidos colores de nuestro folklor y las muestras más típicas de nuestros más cortesanos sentimientos culturales ya no tiene más razón de ser. ¿Cómo impedir que en la tribuna mexicana vuelvan a reproducirse los excesos del pasado? Quizá la revisión crítica de nuestra experiencia, develando temas prohibidos y principios políticos no democráticos —aunque ello resulte aún polémico—, pueda colaborar a un desarrollo más inteligente de nuestro sistema de reglas e instituciones políticas.

REFERENCIAS

ALESSIO ROBLES, Vito

El anti-reeleccionismo como afán libertario de México, México, Porrúa, 1993.

ASHBY, Joe

Organized Labor and The Mexican Revolution under Lazaro Cardenas, Chapel Hill, N. C., University of Carolina Press, 1967.

CAMP, Roderic Ai

Mexican Political Biographies, 1935-1975, Tucson, Arizona, The University of Arizona Press, 1976.

CHRISTLIEB IBARROLA, Adolfo

Crónicas de la no-reelección, México, Ediciones de Acción Nacional, 1965.

GARRIDO, Luis Javier

El partido de la revolución institucionalizada: la formación del nuevo Estado en México, 1928-1945, México, Siglo Veintiuno Editores, 1982.

MANJARREZ, Froylán

La Jornada Institucional, México, Talleres Gráficos Editorial y "Diario Oficial", 1930, pp. 41-69.

MEYER, Lorenzo, Rafael SEGOVIA y Alejandra LAJOUS

Historia de la Revolución Mexicana. Los inicios de la institucionalización: la política del Maximato, período 1928-1934, México, El Colegio de México, 1978, vol. 12.

MOLINAR HORCASITAS, Juan

El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México, México, Cal y Arena, 1991.

NACIF, Benito

"La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados en México", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1997, Documento de Trabajo núm. 63.

OCAMPO, Tarciso y Humberto JURADO (comps.)

México, reelección de diputados, 1964-1965, Cuernavaca, Centro Intercultural de Documentación, 1969, Dossier núm. 28.

VALADEZ, Diego

"El control interorgánico entre los poderes Legislativo y Ejecutivo de México", en *El sistema presidencial mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.

WELDON, Jeffrey

"Congress, Political Machines, and the Maximato: The No-Reelection Reforms of 1933", Paper for delivery at the Latin American Studies Association, XVIII International Congress, Atlanta, Georgia, March 10-12, 1994.

ZEBADÚA, Emilio

Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México, México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas, 1994.