

*Los legisladores ante las reformas  
políticas de México*



Compiladores

Francisco Gil Villegas M.

Rogelio Hernández Rodríguez

EL COLEGIO DE MÉXICO







**LOS LEGISLADORES  
ANTE LAS REFORMAS POLÍTICAS  
DE MÉXICO**



# LOS LEGISLADORES ANTE LAS REFORMAS POLÍTICAS DE MÉXICO

*Francisco Gil Villegas M.*  
y  
*Rogelio Hernández Rodríguez*  
compiladores

*Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.*



*The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License:*

*<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>*



EL COLEGIO DE MÉXICO  
CÁMARA DE DIPUTADOS  
Congreso de la Unión

320.972

L514

Los legisladores ante las reformas políticas de México /  
Francisco Gil Villegas M. y Rogelio Hernández Rodríguez,  
compiladores. -- México : El Colegio de México, Cámara de  
Diputados, 2001.  
233p. ; 22 cm.

ISBN 968-12-1004-2

1. México. -- Política y gobierno -- Siglo XX.  
2. Legisladores -- México. 3. Democracia -- México.  
I. Gil Villegas M. Francisco, comp. II Hernández Rodríguez,  
Rogelio, 1953- , comp.

La preparación y edición de este libro contaron con el apoyo material y financiero de la LVI y LVII Legislaturas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión

Portada de Agustín Estrada

Primera edición, 2001

D. R. © El Colegio de México  
Camino al Ajusco 20  
Pedregal de Santa Teresa  
10740 México, D. F.  
[www.colmex.mx](http://www.colmex.mx)

ISBN 968-12-1004-2

Impreso en México



## ÍNDICE

Introducción, <i>Francisco Gil Villegas M. y Rogelio Hernández Rodríguez</i>	9
<b>El parlamentarismo: defensores y detractores, <i>Francisco Gil Villegas M.</i></b>	<b>15</b>
Parlamentarismo como forma de gobierno y como forma de Estado	15
La crítica de Carl Schmitt del parlamentarismo contemporáneo	21
Joseph Schumpeter y la teoría realista de la democracia	31
Max Weber y la defensa realista del pluralismo parlamentario	34
La crítica de Harold J. Laski al parlamentarismo moderno	39
Sobre la decadencia de las legislaturas	42
¿Para qué sirve la política comparada en una <i>Enciclopedia Parlamentaria</i> ?	46
La defensa austriaca del parlamentarismo	48
Perspectivas de la defensa del parlamentarismo como forma de Estado	53
<b>La participación de los diputados en una época de reelección, <i>Rogelio Hernández Rodríguez</i></b>	<b>55</b>
Los primeros pasos en la institucionalización	56
¿Cuánta reelección existió?	62
Las comisiones legislativas	69
Anexo	74
<b>La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados de México, <i>Benito Nacif</i></b>	<b>83</b>
Introducción	83
Rotación de cargos y la consolidación del partido único	84
Efectos de la no reelección consecutiva sobre los partidos de oposición	95
Representación proporcional	109
Conclusiones	125
<b>La oposición en la Cámara de Diputados: avances hacia la pluralidad política, <i>Manuel Alejandro Guerrero</i></b>	<b>129</b>
Los primeros pasos: 1963-1987	130
Hacia la conformación de un sistema plural: 1988-1997	138
<b>Crónica Legislativa: cuatro reformas electorales, 1946-1986, <i>Jean-François Prud'homme</i></b>	<b>157</b>
Legislatura XXXIX, año legislativo II	159
Legislatura XLV, año legislativo III	166
Legislatura L, año legislativo II	174
Legislatura LIII, año legislativo II	185
Conclusión	194
<b>Las reformas electorales de la década de los noventa y su influencia en las relaciones de la Cámara de Diputados con el Senado, <i>Francisco Gil Villegas M.</i></b>	<b>199</b>
Las reformas constitucionales de 1990, 1992, 1993 y 1994	200
Reformas electorales a partir de 1990	201

Antecedentes	203
El sistema bicamaral del actual Congreso de la Unión	209
Sesiones de las Cámaras como Congreso de la Unión	212
Interdependencia del sistema bicamaral en el proceso legislativo	216
La Comisión Permanente	216
Cooperación entre comisiones: el caso de la reforma a la Ley Orgánica del Congreso General	220
Influencia de las prácticas parlamentarias de la Cámara de Diputados en la integración plural del nuevo Senado, prevista en la Ley Orgánica del Congreso (1994)	227
Facultades y funciones exclusivas de cada Cámara	229
Por un poder Legislativo fortalecido para el siglo XXI	231

## INTRODUCCIÓN

FRANCISCO GIL VILLEGAS M.  
ROGELIO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

Las discusiones sobre el parlamentarismo tienen una larga tradición en la teoría política del siglo XX. En México, la discusión no se había dado con tanta fuerza, vitalidad y vigencia como ha ocurrido en la última década del siglo, a raíz del fortalecimiento del poder Legislativo como consecuencia de la apertura que el sistema político mexicano empezó a experimentar desde hace dos décadas. Cada vez es más necesario estudiar los orígenes, tradiciones, retos y potencialidades que ofrece ese fortalecimiento del poder Legislativo para el futuro de la vida política nacional.

Los cambios políticos en México han producido el fortalecimiento del parlamentarismo en México, entendido no tanto como una forma de gobierno, sino más bien como una forma de Estado en la que el pluralismo ideológico, el debate legislativo, la división de poderes y la representación política plural, mediante un competitivo sistema de partidos, han fortalecido el proyecto de construir una democracia en México que por fin pueda definirse con todos los adjetivos que ha demandado y anhelado en los últimos años la concordia republicana de nuestra vida política. La democracia en México aspira a crecer y configurarse sobre la base de muchos y muy diversos adjetivos complementarios entre sí: la democracia en México debe ser liberal, representativa, pluralista, federalista y republicana.

Cómo deberán replantearse las relaciones del poder Ejecutivo con el poder Legislativo a la luz de las nuevas experiencias que ha tenido la vida política nacional, constituye a partir de ahora uno de los temas prioritarios del estudio y la reflexión sobre la naturaleza del funcionamiento de las instituciones democráticas del sistema político mexicano, y las aportaciones que aparecen en este trabajo colectivo

representan tan sólo un avance de la manera en que estos temas podrán ser discutidos en los próximos años.

Uno de los rasgos más notables del sistema político mexicano ha sido el predominio del poder Ejecutivo no sólo sobre el Legislativo, sino también sobre las demás instituciones y prácticas políticas del país. Con frecuencia las mismas investigaciones históricas y politológicas que señalaban el predominio del poder presidencial en México, consideraban como un hecho indiscutible que, por lo menos desde la segunda mitad del siglo XIX, ese poder había relegado deliberadamente al Congreso a un segundo plano, restándole atribuciones y sometiéndolo a su voluntad. Tal interpretación del funcionamiento fáctico y operativo de la división de poderes en el sistema político mexicano rara vez fue cuestionada, porque la pasividad del poder Legislativo era, en muchos aspectos, evidente. Sin embargo, conforme el país ha experimentado cambios políticos, y los partidos de oposición han obtenido una mayor presencia e influencia en las dos cámaras, el poder Legislativo ha tenido también una mayor participación e importancia en la política nacional.

Esta transformación ha mostrado que el diseño constitucional del país, contra las versiones más frecuentes que afirmaban lo contrario, dotó de varias y decisivas atribuciones al Congreso, las que por décadas no se aplicaron debido al predominio electoral del Partido Revolucionario Institucional. Por eso, aun cuando el cambio político de México se ha centrado en los comicios y los procesos electorales sin introducir modificaciones sustanciales en las atribuciones constitucionales del poder Legislativo, éste se ha visto fortalecido y ha comenzado a hacer uso de las muy importantes facultades que originalmente le fueron concedidas en el constituyente de 1917. A diferencia de las interpretaciones tradicionales, el sistema presidencial no estuvo basado en el cercenamiento de funciones del Legislativo, sino en una práctica política que las impedía, de tal suerte que para que el Congreso mexicano tenga una presencia importante en la política nacional no se requiere necesariamente aumentar sus facultades sino simplemente que haya, como ya sucede, una conformación partidaria distinta.

Pero no es sólo desde el punto de vista jurídico como puede apreciarse la importancia del Congreso mexicano. En más de una ocasión las cámaras han sido los espacios donde diputados y senadores, como representantes populares de sus partidos, han promovido cambios políticos importantes. Más aún, el poder Legislativo ha

sido por sí mismo un destacado actor en determinados sucesos históricos. El presente libro recoge ensayos que demuestran plenamente que el Congreso, a pesar de haber estado subordinado al Ejecutivo federal, fue una institución que influyó en el sistema político.

Como una introducción general al conjunto de trabajos, el libro abre con un artículo teórico que reconstruye puntualmente la rica discusión que tuvo lugar en Alemania y Gran Bretaña a principios del siglo XX, en la cual el parlamentarismo no fue visto como un arreglo institucional de gobierno, es decir, como la forma mediante la cual la autoridad ejecutiva surge directamente del poder Legislativo, sino como forma de Estado, como el mejor medio para albergar la democracia representativa. En la discusión que reconstruye Francisco Gil Villegas (y en la que destacan las figuras de Kelsen, Weber y Schmitt) la forma de gobierno prácticamente no figuró debido a que se le consideraba un asunto menor derivado del aspecto fundamental de si el parlamento era capaz de resolver las cuestiones sociales de la época y, por ende, si la democracia representativa podía atenderlas.

Como se muestra en este ensayo el parlamentarismo no fue un asunto técnico, es decir, un asunto de gobierno, sino de definición política más profunda, toda vez que involucraba aspectos como la libertad política, la expresión de la voluntad de los ciudadanos, la división entre mayorías y minorías, etc. Asuntos más complejos y, sobre todo, que definen el papel del parlamento como centro de la democracia y no solamente como el órgano del que surge un gobierno, una administración.

A partir del segundo artículo el análisis se centra en el papel del Congreso mexicano en la política nacional. Los ensayos de Rogelio Hernández y Benito Nacif abordan un tema que en los últimos años ha adquirido gran relevancia: la reelección de diputados. En el primero, Hernández analiza la verdadera importancia que tuvo la reelección de legisladores entre 1917 y 1933, y compara la experiencia con los periodos de 1934 a 1940. El trabajo, que reconstruye la composición de cada legislatura para obtener las frecuencias de las repeticiones de diputados en los periodos legislativos, muestra que la reelección consecutiva, contra la idea generalizada, no creó un grupo de legisladores que controlara el Congreso ni tampoco impidió la entrada de nuevos diputados.

Más aún, al comparar las cifras de legisladores con más de un periodo, resulta que las proporciones se mantienen casi iguales, tanto

en la época en que funcionó la reelección consecutiva como en aquella en que fue eliminada, de tal manera que la posibilidad de permanecer en el Congreso no se convirtió en un hecho y, además, la ausencia de la reelección consecutiva no ha afectado la repetición real de legisladores. El ensayo explica la reforma de 1933 que anuló la reelección consecutiva, no como una medida destinada a eliminar el poder de los legisladores, sino para destruir los poderes locales y regionales en manos de caciques y caudillos.

El ensayo de Nacif explica la relación entre la existencia de un partido hegemónico y la no reelección consecutiva en la Cámara de Diputados. La idea central del trabajo señala que el arreglo institucional que condiciona la obtención de los cargos legislativos y permite avanzar en las carreras políticas, es también lo que explica la competencia partidista y la estructura interna de los partidos. El estudio comienza analizando los mecanismos que se establecieron en la cámara después de la reforma de 1933 para distribuir los cargos en el Partido Nacional Revolucionario: el sistema de rotación de cargos que se implantó, permitió que ese partido consiguiera una sorprendente centralización. Más adelante, Nacif analiza cómo esos mecanismos afectaron el sistema de partidos e impidieron el desarrollo de organizaciones fuertes en la oposición, y cómo en los últimos años en que ha funcionado la representación proporcional, los partidos opositores han experimentado un incentivo que por décadas no existió en el país.

El cuarto trabajo, presentado por Manuel Alejandro Guerrero, aborda los avances que paulatinamente han tenido los partidos de oposición en la Cámara de Diputados a partir de la reforma electoral de 1963. El autor confirma que las diferentes reformas que se han realizado desde entonces han aumentado significativamente la presencia de los partidos de oposición. Por supuesto, cada modificación abrió sólo en parte las puertas del Congreso, lo que hizo indispensables las siguientes reformas; pero, a pesar de las limitaciones, poco a poco la oposición logró tener una mayor influencia en la cámara baja, en particular en la legislatura 1988-1991, en la que por primera vez obtuvo la presidencia de algunas comisiones legislativas.

Como es natural, en la misma medida en que la oposición aumentó su presencia en la cámara se incrementó el número de iniciativas y propuestas de reforma constitucional, de tal manera que el Congreso obtuvo un impulso desconocido hasta entonces debido a

que las reformas dependían de la voluntad del partido hegemónico. El ensayo de Guerrero muestra con toda claridad cómo el poder Legislativo cambió notablemente en su funcionamiento, no porque se modificaran sus atribuciones, sino porque los partidos de oposición lograron una mayor participación en las tareas de aquél.

En la misma temática se inscribe el capítulo elaborado por Jean-François Prud'homme. Como él mismo señala al comenzar su trabajo, los procesos de reformas electorales son "momentos privilegiados para observar la vida legislativa de un país" debido a que en éstos los miembros del Congreso discuten los términos de tales reformas con objeto no sólo de mejorar la competencia electoral, sino para integrar de otra manera las cámaras. En su ensayo, Prud'homme reconstruye y analiza cuatro debates legislativos en torno de las reformas electorales ocurridas entre 1946 y 1986. El trabajo es sumamente interesante porque, aunque las más importantes modificaciones tendrán lugar después de esas fechas, las discusiones de las primeras reformas muestran las perspectivas y preocupaciones de los partidos, así como el ánimo de discusión que dominaba en el Congreso que, lejos de la tradicional imagen que se tiene del poder Legislativo, era activo y propositivo.

Más allá de los detalles que pueden apreciarse en cada debate, es interesante subrayar cómo la transformación del medio electoral fue una constante demanda de los partidos y de sus congresistas que se vio fortalecida en la medida en que tuvieron que argumentarla en la tribuna y en las comisiones. Como bien se aprecia en el ensayo, las reformas consideradas decisivas (precisamente las promovidas después de 1986) tendrán bases sólidas en aquellas discusiones que, como afirma el autor, al margen de los efectos directos de cada una, fueron conformando "una institucionalidad propia" en cuanto al sistema de partidos y al sistema electoral. Este ensayo, al igual que el de Guerrero, permite situar de mejor manera el papel político del Congreso, no como un simple organismo subordinado sino como un espacio de discusión capaz de crear propuestas atendibles.

El último artículo fue preparado por Gil Villegas y aborda un tema poco estudiado: las relaciones entre las cámaras que conforman el Congreso. Uno de los aspectos centrales del trabajo es el análisis de las reformas de 1933 que alteraron la integración del Senado y, de hecho, sus funciones tradicionales. A pesar de que con esas modificaciones el Senado prácticamente se convirtió en una ampliación

funcional de la Cámara de Diputados, tales reformas pasaron inadvertidas para la opinión pública. Tal vez la explicación se encuentre en el hecho de que la legislatura que la diseñó también elaboró una de las reformas electorales más profundas de la larga serie iniciada en 1986, frente a la cual la modificación del Senado pareció un simple reacomodo y no una profunda alteración de sus funciones.

Gil Villegas analiza con detenimiento las reformas constitucionales ocurridas entre 1990 y 1994: electorales (creación del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Federal Electoral), administrativas y de gobierno (Estatuto de Gobierno del D.F.), económicas (atribución al Congreso para legislar en materia de intermediación financiera), etc. La idea central de este trabajo es la de subrayar la enorme influencia que tuvo en esos años el Congreso no sólo para modificar la legislación y las instituciones electorales, sino para crear nuevas condiciones políticas en el país, como bien puede ejemplificarse con las modificaciones al gobierno del D.F. o la anuencia para que hijos de extranjeros puedan convertirse en candidatos a la Presidencia de la República.

Los trabajos recopilados en este libro fueron motivados por la certeza de que el Congreso mexicano, aunque no es un parlamento en términos de gobierno o definición de Estado, tampoco ha sido un organismo pasivo, inútil y sin influencia en la vida política nacional. Los ensayos muestran al poder Legislativo como una entidad activa y capaz de promover modificaciones importantes. Por supuesto, ello no elimina que tales funciones hayan sido secundarias dado el carácter presidencialista del sistema mexicano, pero sí que un sistema así no anula necesariamente al Congreso ni como representante popular ni menos aún como promotor de reformas políticas que, a corto o largo plazo, cambian profundamente las prácticas políticas. Tal vez la mayor contribución de este conjunto de ensayos sea la de dar una visión más amplia del verdadero papel que ha desempeñado el Congreso y, por lo tanto, plantear de una manera más precisa el tipo y extensión de las posibles reformas a los poderes Ejecutivo y Legislativo.



## EL PARLAMENTARISMO: DEFENSORES Y DETRACTORES

FRANCISCO GIL VILLEGAS M.

La búsqueda del “parlamentarismo” como forma ideal de organización democrática por excelencia se ha dado en diversas partes del mundo a lo largo del siglo XX, incluso en aquellos países cuyas formas de gobierno, en sentido estricto, no son ni pueden ser propiamente parlamentarias. ¿Tiene algún sentido aspirar a la “parlamentarización” de un sistema político cuya forma de gobierno ha estado tradicionalmente basada en el presidencialismo? ¿No es acaso una contradicción en los términos aspirar a la “parlamentarización” en un sistema de división de poderes donde el poder ejecutivo queda definido por un sistema presidencial? ¿Cómo entender la noción de la “parlamentarización” de la vida política, sin que entre en contradicción con una forma de gobierno presidencial consagrada constitucionalmente? Y, por último, ¿es necesaria la “parlamentarización” de la forma de gobierno a fin de perfeccionar los mecanismos democráticos de un sistema político? Éstas son algunas de las cuestiones inevitables que intentaré responder en este artículo, que forma parte de una *Enciclopedia Parlamentaria*, y para ello será necesario acudir no sólo a las distinciones analíticas y a la política comparada, sino sobre todo al apoyo que proporciona la gran discusión que sobre este tema surgió en Alemania y Gran Bretaña en las primeras décadas del siglo XX.

### PARLAMENTARISMO COMO FORMA DE GOBIERNO Y COMO FORMA DE ESTADO

Empecemos por una distinción analítica fundamental. En la discusión que surgió a principios de siglo, el término “parlamentarismo” era susceptible de ser entendido, básicamente, de dos maneras distintas según se le representara: como una *forma de gobierno* o bien como una *forma de Estado*.

*El parlamentarismo como forma de gobierno*

En cuanto *forma de gobierno* la concepción del parlamentarismo se encuentra suficientemente difundida, y se encuentra en cualquier manual ortodoxo de Teoría del Estado, de Instituciones Políticas, de Política Comparada o de Derecho Constitucional: por régimen parlamentario, o gobierno de gabinete, debe entenderse aquel en el que la autoridad ejecutiva emana de la autoridad legislativa ante la cual es responsable; tal unidad básica de un poder Ejecutivo constituido por un gabinete de miembros de una legislatura democráticamente electa, presupone el principio constitucional de que el cuerpo legislativo, o parlamento, constituye la autoridad suprema. Es decir, tanto el primer ministro como su gabinete, que en conjunto constituyen el gobierno, son miembros del parlamento y desempeñan sus cargos ministeriales únicamente durante el tiempo en que gozan del apoyo de la mayoría en el parlamento. La derrota del gobierno por un voto adverso de la mayoría en la asamblea legislativa en una cuestión importante significa la falta de confianza y la necesidad de que el gobierno dimita o intente, mediante la convocatoria a elecciones generales, asegurarse una nueva mayoría parlamentaria.

El parlamentarismo, como forma de gobierno, se distingue básicamente del sistema presidencialista por el principio de la separación de poderes, y porque el presidente recibe su autoridad legítima mediante una elección independiente a la de los miembros del poder Legislativo. No obstante, en la historia de la teoría política democrática del último siglo han aparecido diversos e importantes intentos por corregir las deficiencias de ambos sistemas, el parlamentario y el presidencial, mediante la complementación entre ambas formas de gobierno.

En cuanto forma de gobierno el parlamentarismo ha sido criticado por los altos niveles de inestabilidad que demostró, en Alemania durante los años de la República de Weimar, y en Francia durante los años de la tercera República. Las coaliciones parlamentarias, necesarias para formar gobierno, a menudo desembocaban en crisis de gobernabilidad y en la incapacidad de generar consensos para tomar decisiones eficaces sobre cuestiones decisivas. Por ello, en muchas ocasiones el electorado no se sentía plenamente bien representado en las instituciones parlamentarias. Tal fragilidad de las instituciones parlamentarias sigue apareciendo periódicamente: por ejemplo, ocu-

rrió en Italia a fines de 1997. En la década de los años sesenta la ineficacia del parlamentarismo, como forma de gobierno, se exhibió sobre todo en las ex colonias británicas en África que, inmediatamente después de obtener su independencia, intentaron gobernarse con un sistema parlamentario semejante al de Gran Bretaña, para abandonarlo al poco tiempo y adoptar el sistema presidencialista por considerar más eficaz para tomar decisiones el fundamento en un poder Ejecutivo fuerte, y más acorde con las necesidades de un país en vías de desarrollo. De manera específica así ocurrió en Tanganika —posteriormente Tanzania—, donde Julius Nyerere fue el encargado de hablar, representando a prácticamente todos los países africanos, sobre las ventajas del sistema presidencialista frente al parlamentario en los países que deben tomar decisiones administrativas coherentes y eficaces para alcanzar las ambiciosas y difíciles metas a que aspiran los países en desarrollo.

### *El parlamentarismo como forma de Estado*

En cuanto *forma de Estado* la esencia del parlamentarismo moderno quedó identificada en el gran debate sobre el tema en la Alemania de los años de la República de Weimar (1919-1933), con la democracia representativa, en la que las distinciones radicales o antagónicas entre las formas de gobierno presidencialista o parlamentaria pasaron a un segundo plano pues, a fin de cuentas, esas diferencias no fueron consideradas ni por los defensores ni por los detractores de la democracia representativa como algo realmente significativo, porque ambas formas eran vistas únicamente como especies de un mismo género: el de la democracia parlamentaria.

En el debate sobre la cuestión del parlamentarismo como forma de Estado tuvieron una influencia fundamental las aportaciones de Max Weber, Hans Kelsen y Carl Schmitt. En estas aportaciones la distinción de la forma de gobierno se convierte en algo secundario, pues lo importante es la polémica sobre los fundamentos mismos del Estado democrático. La crítica del parlamentarismo que Carl Schmitt presentó en 1923 es ya una crítica a la institución misma del parlamento como forma de Estado, es decir, a la democracia parlamentaria o, en términos más radicales, a la democracia representativa. Por ello Hans Kelsen consideraba que el problema del parlamentarismo es

decisivo para la democracia, porque en el Estado moderno la viabilidad de la democracia “depende de si el parlamento es un instrumento capaz de resolver las cuestiones sociales de nuestro tiempo”.<sup>1</sup> La posición que se tome respecto al problema del parlamentarismo es algo que rebasa la cuestión técnica de la forma de gobierno, e incide en la cuestión mucho más profunda y esencial de la forma de Estado, pues como dice Kelsen: “la decisión que se adopte sobre el parlamentarismo equivale a una decisión sobre la democracia”.<sup>2</sup> Al llegar a este punto se impone ya una definición sobre la esencia del parlamentarismo y Kelsen no vacila en darla:

El parlamentarismo es la construcción de la voluntad normativa del Estado a través de un órgano colegiado elegido por el pueblo en base al derecho de sufragio universal e igual, por tanto, democráticamente, según el principio de la mayoría.<sup>3</sup>

Si se concibe el parlamentarismo contemporáneo como un compromiso necesario entre la exigencia democrática de libertad política y el principio de división diferencial del trabajo, entonces —afirma Kelsen— se pueden delinear con claridad los rasgos de una posible *reforma del parlamentarismo*, que para él es sinónimo de una *reforma del Estado*. ¿Cuáles son esos rasgos de reforma del Estado que ya conlleva una reforma del parlamentarismo? Kelsen propone el *referéndum* y la *iniciativa popular* como medios para fortalecer la legitimidad de la práctica parlamentaria puesto que:

Iría en interés del propio principio parlamentarista que los profesionales de la política, que hoy son precisamente parlamentarios, contuvieran su comprensible aversión hacia la institución de la decisión popular y admitieran no sólo el llamado *referéndum constitucional*, sino también un *referéndum legislativo* si no obligatorio, al menos facultativo. Además la experiencia enseña que es preferible hacer votar al pueblo sobre la decisión del parlamento, y no sobre la *ley* ya promulgada y en vigor.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Hans Kelsen, “El problema del parlamentarismo” (1925), en *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, trad. Manuel Atienza, Madrid, Debate, 1988, p. 86.

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 89.

Pero además de estas propuestas concretas para fortalecer al parlamentarismo como forma de Estado, Kelsen también introduce la idea fundamental de que el acuerdo parlamentario implica la existencia de mayorías y minorías y esta coexistencia conlleva el imperativo del compromiso más o menos consensuado. ¿Sobre qué bases debería alcanzarse este compromiso consensuado? La respuesta es relativamente sencilla: “compromiso significa posponer lo que separa a los asociados en favor de lo que los une; todo trueque, todo acuerdo, es un compromiso, pues compromiso significa *tolerarse*”.<sup>5</sup> Y es que todo el *procedimiento parlamentario* se dirige a conseguir una vía media entre intereses contradictorios entre sí. El procedimiento parlamentario crea así las garantías para que los distintos intereses de los grupos representados en el parlamento obtengan la palabra y se manifiesten como tales en un *debate público*. Por ello es fundamental que todos los grupos políticos estén representados en el parlamento en relación con su fuerza real, su programa político y sus principios ideológicos, para que el estado real de la pluralidad de los intereses, en cuanto presupuesto de principio para que pueda realizarse un compromiso, esté representado en el parlamento.

Cuando hay además un sistema de *representación proporcional* el compromiso se expresará en la posibilidad de conformar *coaliciones de partidos*, lo cual significa que las pequeñas diferencias entre los partidos tendrán que pasar a un segundo plano a fin de ponerse de acuerdo sobre la base de los intereses comunes más importantes: “La integración política que subyace a las coaliciones de partidos, forzadas por el principio de la mayoría, es inevitable y de ninguna manera significa, desde el punto de vista de la técnica social, un mal, sino al contrario un progreso”.<sup>6</sup>

A pesar de esto, Kelsen también reconoce que uno de los más graves problemas que aquejan al parlamentarismo contemporáneo es el del *obstruccionismo*. Una minoría parlamentaria siempre tiene a su disposición el recurso de abusar de las normas de procedimiento en la cámara, especialmente de los derechos que tiene reconocidos, para dificultar, o incluso imposibilitar, la toma de decisiones mayoritarias mediante la paralización temporal del mecanismo parlamentario:

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 100.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 101.

Se habla de *obstruccionismo "técnico"* cuando se utilizan medios contemplados en el reglamento, como discursos interrumpidos, provocación de votaciones nominales, presentación de mociones de urgencia que deben ser discutidas antes de los asuntos del orden del día, y otros métodos semejantes; mientras que por *obstruccionismo "físico"* se entiende la interrupción del procedimiento parlamentario mediante la utilización directa o indirecta de medidas de fuerza, como provocación de ruido, destrucción de instalaciones, etc. [Sin embargo], el obstruccionismo ha sido a menudo un medio no precisamente para hacer imposible la formación de la voluntad parlamentaria, sino para conducir en definitiva a ésta hacia un compromiso entre mayoría y minoría. [Y es que] mayoría y minoría deben poder *entenderse* entre sí, si quieren llegar a *tolerarse* recíprocamente. Deben darse por ello los presupuestos de hecho para una mutua comprensión de los participantes en la formación de la voluntad social [...] Precisamente porque el compromiso sólo es aproximación real a la unanimidad exigida por la idea de libertad para la producción del orden social a través de los sometidos a este orden, el principio de la mayoría se acredita también desde el punto de vista de la idea de la libertad política.<sup>7</sup>

La respuesta definitiva de Kelsen al problema de la crisis de la fundamentación teórica del parlamentarismo contemporáneo se basa, sin embargo, en una salida falsa que confunde al pluralismo con el relativismo. Es decir, frente a los serios embates que el parlamentarismo, en cuanto forma de Estado, recibe en la década de los años veinte, Kelsen decide apelar a la respuesta más vulnerable: la fuerza del parlamentarismo —dice— radica en su relativismo porque:

[...] el relativismo filosófico se ve impulsado hacia el método dialéctico que hace que se desarrollen antes las opiniones y contraopiniones para después buscar un equilibrio entre dos puntos de vista, ninguno de los cuales puede adoptarse de manera completa y absoluta, negando totalmente al otro. ¿Pero no es esto, en el fondo, el mismo método del parlamentarismo democrático con su reconocimiento del derecho de la minoría y su procedimiento de tipo dialéctico dirigido a la consecución del compromiso?<sup>8</sup>

La salida por el lado del relativismo, lejos de fortalecer los fundamentos teóricos del parlamentarismo contemporáneo en cuanto forma de Estado, más bien lo condujeron a un debilitamiento, tal y como Arnold Brecht lo reconocería años después, cuando todos los "relativistas axiológicos científicos" de origen germanoparlante se vieron obligados a emigrar a Estados Unidos después de que, a partir de

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 101-103.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 104.

1933, los nazis tomaran el poder en Alemania.<sup>9</sup> Otros pensadores, alejados del relativismo y cercanos al *decisionismo*, tendrían en cambio durante la década de los años veinte del siglo XX un gran éxito defendiendo formas de Estado autoritarias mediante críticas aparentemente demoleadoras al parlamentarismo, en cuanto forma de Estado, y con ello al fundamento mismo de la teoría democrática liberal de este siglo. Veamos pues en qué consistió esa crítica y en dónde se hallaron las posibilidades de defensa teórica efectiva —al margen de la falsa salida del relativismo— a los fundamentos del parlamentarismo y de la democracia pluralista, liberal y representativa. Para ello debemos abordar la más sólida crítica a los fundamentos del parlamentarismo encarnada en la obra del jurista decisionista Carl Schmitt.

#### LA CRÍTICA DE CARL SCHMITT DEL PARLAMENTARISMO CONTEMPORÁNEO

En efecto, la crítica del parlamentarismo como forma de Estado encuentra su expresión más contundente en el escrito de Carl Schmitt intitulado *La situación histórico-espiritual del parlamentarismo contemporáneo*. Ahí, Carl Schmitt inicia su ataque a las instituciones parlamentarias tomando la célebre definición de Harold J. Laski del parlamento como régimen de gobierno “por discusión”,<sup>10</sup> la cual sirve de punto de partida para diferenciar la teoría democrática de las ideas del liberalismo:

La fe en el parlamentarismo, en un “*government by discussion*” es propia de las ideas del liberalismo. No es propia de la democracia. Es preciso separar ambos, democracia y liberalismo, a fin de comprender la heterogénea construcción que constituye la moderna democracia de masas.<sup>11</sup>

Carl Schmitt descubrió que la crisis de la democracia liberal se originaba en una “unidad precaria” de la alianza histórico-coyuntural de la democracia con el liberalismo; unidad contradictoria que debe-

<sup>9</sup> Véase Arnold Brecht, *Political Theory. The Foundations of Twentieth - Century Political Thought*, Princeton, Princeton University Press, 1959, pp. 8-9.

<sup>10</sup> Véase Carl Schmitt, *Sobre el Parlamentarismo*, trad. Thies Nelsson y Rosa Grueso, Madrid, Tecnos, 1990, p. 43, nota 3, donde Schmitt cita *The Foundations of Sovereignty* (1921) de Harold Laski, en cuya página 35 se estipula que: “the fundamental hypothesis of government in a representative system, is that it is government by discussion”.

<sup>11</sup> Carl Schmitt, *Sobre el Parlamentarismo*, *op. cit.*, p. 12.

ría resolverse tomando partido por uno de sus dos elementos, exactamente del mismo modo en que la socialdemocracia se vería obligada a decidir, pues ésta “es en realidad una democracia social-liberal”.<sup>12</sup> La crisis del parlamentarismo contemporáneo, profetizaba Schmitt desde 1923, no se va a solucionar reprimiendo al bolchevismo y alejando al fascismo, puesto que esa crisis “existía antes de ellos y perdurará después de ellos”.<sup>13</sup> La gran contradicción de la democracia liberal se origina en su peculiar combinación de un individualismo egoísta y atomista con la unidad homogénea de los ideales democráticos:

Un siglo de alianza histórica y la común lucha contra el absolutismo principesco han obstaculizado la comprensión de este hecho. Pero hoy se vislumbra con una intensidad cada vez mayor, y no puede ser frenado con un uso amplio del idioma. Es la contradicción insuperable en su profundidad, entre la conciencia liberal del individuo y la homogeneidad democrática.<sup>14</sup>

En efecto, siguiendo a Rousseau, Schmitt encuentra que la democracia se basa en la identidad del gobierno con los gobernados y por ello “es propia de la democracia, en primer lugar, la homogeneidad, y, en segundo lugar, la eliminación o destrucción de lo heterogéneo”.<sup>15</sup> Muchos elementos de *El Contrato Social* pueden interpretarse en la dirección propuesta por Schmitt. El Estado auténtico sólo existe donde hay un pueblo homogéneo, es decir, donde impere, en lo esencial, la unanimidad. Para Rousseau, esa unanimidad tiene que llegar incluso hasta el punto en que las leyes sean elaboradas *sans discussion*, tal y como lo especifica literalmente *El Contrato Social*. El principio roussoniano de que “hay que forzar al hombre a ser libre” es intolerante, antipluralista y antiliberal, pero no antidemocrático si se concibe a la democracia sobre la base de la unanimidad homogénea. Desde una posición ideológica opuesta a la de Schmitt, el teórico Hermann Heller también hizo una lectura de *El Contrato Social* en esa misma dirección: “Rousseau ya había hecho del ‘pueblo’, que no podía ser representado, una personalidad capaz de obrar al identificar la voluntad unitaria del pueblo con la *volonté générale* del Estado”.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>14</sup> *Idem.*

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>16</sup> Véase Herman Heller, *Teoría del Estado*, trad. Luis Tobio, México, FCE, 1971, p. 179. Heller había defendido desde 1928 la interpretación de la democracia directa



A pesar de esta concepción “pura” de la democracia, Rousseau incluyó en su obra un elemento aparentemente incoherente, por provenir de una tradición de pensamiento radicalmente distinta: la idea contractual. En efecto:

La idea del contrato libre de todos para con todos procede de otro mundo ideológico que presupone intereses contrarios, diferencias y egoísmos: el liberalismo. La *volonté generale* tal y como la concibe Rousseau, es, en realidad, homogeneidad; es, en realidad, una democracia consecuente. Según el *Contrat Social*, el Estado se basará entonces, a pesar del título y a pesar de la introducción del concepto del contrato, no en un contrato, sino esencialmente en la homogeneidad. De ella resulta la identidad entre gobernantes y gobernados.<sup>17</sup>

La razón de esta insistencia en la definición de la democracia pura, como una identidad de gobernantes y gobernados, proviene de la necesidad de exhibir su carencia de contenidos específicos y presentarla meramente como una forma de organización que lo mismo puede ser liberal, conservadora o totalitaria, a pesar de lo paradójico que esto pueda resultar. Todas las tendencias políticas pueden servirse de la democracia, pero siempre quedará un sustrato último de incoherencia entre los valores de los contenidos específicos de esas tendencias, y el principio formal de la identidad democrática. De este modo, los líderes plebiscitarios, el éxito de Napoleón III, los resultados de algunos referendos suizos o el apoyo plebiscitario que recibe Alberto Fujimori después de su “autogolpe de Estado”, han demostrado que la democracia “directa” también puede ser conservadora, “reaccionaria”, antiliberal y antiparlamentaria, lo cual, por cierto, ya había sido predicho por Proudhon. Por ello, “una democracia puede ser militarista o pacifista, absolutista o liberal, centralista o descentralizada, progresista o reaccionaria, y esto de distintas maneras y en distintas épocas sin dejar de ser una democracia”.<sup>18</sup>

La respuesta a la pregunta: ¿cómo es posible una democracia no liberal, sin representación y sin parlamento? está en la democracia

---

basada en el principio de la homogeneidad en “Politische Demokratie und soziale Homogenität”, en H. Heller, *Gesammelte Schriften* (edición de Christoph Müller), Leiden, Sijthoff, 1971, vol. 2, pp. 421-433. Sin embargo la fecha de la primera edición del escrito de Schmitt sobre el parlamentarismo es 1923.

<sup>17</sup> Carl Schmitt, *Sobre el Parlamentarismo*, *op. cit.*, p. 19.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 32.

plebiscitaria, en el bonapartismo. Pero la respuesta a la pregunta de si es compatible la democracia con la dictadura es más compleja o por lo menos mucho más elaborada. Schmitt considera que cuando existe el riesgo de que la democracia sea utilizada para eliminarla, el demócrata sincero comprenderá que no puede seguir defendiendo su sentido formal a cualquier precio. Es decir, se da con frecuencia la situación en la que los demócratas están en minoría y la mayoría vota por políticas antidemocráticas. Aparece así la idea de la necesidad de “educar” primero al “pueblo”, para que reconozca correctamente su propia voluntad y exprese adecuadamente sus “verdaderos” intereses, lo cual implica, por lo pronto, que el educador identifica su propia voluntad con la del “pueblo”. La consecuencia de esta doctrina de la educación es la dictadura, la suspensión de la democracia en nombre de la “verdadera” democracia que hay que construir. Y de este modo, el gran teórico de la dictadura extrae la interesante conclusión de que “este fenómeno demuestra cómo la dictadura no es lo contrario de la democracia”.<sup>19</sup> Conclusión interesante porque resalta al verdadero antagonista del pensador autoritario y antipluralista; su verdadero enemigo no es la democracia sino el liberalismo pluralista parlamentario; el elemento realmente antagónico de la dictadura no es la democracia, sino el liberalismo, la pluralidad parlamentaria, y contra ellos se dirige el ataque más importante porque, después de todo

[...] bolchevismo y fascismo son, como cualquier dictadura, antiliberales, pero no necesariamente antidemocráticos. Forman parte de la historia de la democracia algunas dictaduras, ciertos cesarismos y otros ejemplos menos comunes, extraños a las tradiciones liberales del pasado siglo, de formación de la voluntad del pueblo, creando así la homogeneidad.<sup>20</sup>

Tal razonamiento no es tan escandaloso como a primera vista podría parecer. El demócrata socialista Hermann Heller diagnosticaría algo muy parecido en su *Teoría del Estado* (1934), al encontrar que el modo de legitimación de la autoridad política prácticamente único de la modernidad es “el de la legitimación democrática, aunque ciertamente reciba nombres muy diferentes”. Por ello

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 21.

[...] ni la dictadura bolchevique ni la fascista pueden ser legitimadas de modo trascendente y autocrático, sino que ambas han de legitimarse ante la opinión pública en forma inmanente, al estimarse como medios para el establecimiento de una “verdadera” democracia.<sup>21</sup>

Antes de pasar a analizar los motivos y la forma del ataque de Schmitt contra el liberalismo pluralista y su expresión institucional en el parlamentarismo, conviene dejar bien establecido que en su crítica de la incongruencia interna de la democracia liberal, Schmitt se inclinará, al igual que Laski, por sacrificar el componente liberal en favor del componente democrático, sólo que con una concepción de la democracia muy distinta a la de su colega anglosajón. De cualquier modo, con fundamento en todos los pasos del razonamiento de Schmitt que hemos presentado hasta aquí, quizá no resulte ya del todo sorprendente o incongruente encontrar el siguiente resumen con el que Schmitt sintetizó los primeros resultados de su investigación:

Ya que en el siglo XIX los conceptos de parlamentarismo y democracia estaban de tal manera unidos al grado de ser aceptados como una misma cosa, había que anteponer las siguientes observaciones acerca de la democracia. Puede existir una democracia sin eso que se ha venido a llamar parlamentarismo moderno, al igual que puede existir un parlamentarismo sin democracia; por otra parte, la dictadura no es el decisivo opuesto de la democracia, del mismo modo en que tampoco la democracia lo es de la dictadura.<sup>22</sup>

El ataque de Schmitt contra su verdadero adversario, es decir, el liberalismo pluralista del parlamentarismo, y no contra la democracia, se inicia con una serie de elementos que acotan y definen al “enemigo”. Aunque en la tradición del discurso constitucionalista se define al parlamento como la legislatura que influye sobre el Ejecutivo, e históricamente se denominó “gobierno parlamentario” al gobierno influido decisivamente por la representación del pueblo en la lucha contra la monarquía, Schmitt hace a un lado esos elementos y prefiere definirlo como forma de Estado, a partir de la expresión de ser un “gobierno por discusión”, como un proceso de confrontación de diferencias y opiniones, de lo que resultaría la auténtica voluntad estatal: “Así pues, lo esencial del parlamento es la deliberación pública de argumento y contraargumento, el debate público

<sup>21</sup> Hermann Heller, *Teoría del Estado*, op. cit., pp. 193-194.

<sup>22</sup> Carl Schmitt, *Sobre el Parlamentarismo*, op. cit., p. 40.

y la discusión pública, parlamentaria, sin tener en cuenta automáticamente la democracia”.<sup>23</sup>

La racionalidad que subyace en el parlamentarismo y en la competencia del liberalismo económico es la misma, por derivarse del mismo sistema “consecuente, polifacético y metafísico” del liberalismo, el cual considera que la verdad se genera a partir de la libre competencia de opiniones y que la armonía preestablecida es el resultado automático de dicha competencia. Sólo reconociendo la posición primordial que ocupa la discusión dentro del sistema liberal, reciben su verdadero significado las dos exigencias políticas típicas del racionalismo liberal, es decir, el postulado de la apertura a la publicidad y la opinión pública en la vida política, y el requisito de la superación de poderes, del cual deberá resultar automáticamente el correcto equilibrio. Por ello, la libertad de prensa, de reunión y de discusión son elementos no simplemente útiles, sino esenciales para la vitalidad del liberalismo. La teoría de la separación de los poderes no es, para Schmitt, un principio democrático sino liberal, pues tal separación implica una contradicción con el concepto de identidad homogénea de la democracia entre gobernantes y gobernados. Además, el racionalismo de la teoría del balance recíproco de la separación de poderes implica relativismo, un compromiso transaccional de las distintas posiciones políticas, donde el parlamento queda limitado a la actividad de legislar y, por lo tanto, no puede alcanzar más que una verdad limitada. El parlamento resulta ser así el lugar donde se delibera, es decir, donde, en un proceso discursivo basado en el argumento y el contrargumento, se logra una verdad que siempre tendrá un carácter relativo. Del mismo modo en que el Estado liberal requiere varios poderes, así todo cuerpo parlamentario necesita una multiplicidad de partidos. Sin embargo, la teoría política de *The Federalist* (1788), en Estados Unidos, pronto percibió el riesgo que se corría en los asuntos de Estado si se permitía un predominio del poder Legislativo sobre el Ejecutivo. Éste debía quedar en las manos de un solo hombre, donde hay que actuar con decisión y sin discusión, en situaciones de emergencia o de guerra. Es decir, el poder Ejecutivo no debería ser disuelto en discusiones.

De la misma forma el racionalismo absoluto de Condorcet negaba la división de poderes y eliminaba tanto la negociación y mediación

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 43.

subyacente en ella, como la dependencia de partidos. Desde su radicalismo, el complicado equilibrio de las constituciones estadounidenses aparecía como algo sutil y tortuoso, una concesión a las excéntricas peculiaridades de ese país, uno de los sistemas donde la aplicación de las leyes conllevaba la supuesta realización de la verdad, la razón y la justicia, y donde se debía sacrificar la legislación racional a los prejuicios y locuras de los individuos.

De todo esto se deduce que la apertura a la discusión pública fundamenta al parlamentarismo. Estas ideas parecieron esenciales e indispensables al sentido de justicia de toda una época. El equilibrio debería traer consigo nada menos que la Verdad y la Justicia. Únicamente por medio de la publicidad y la discusión se podría superar, en esas creencias, el poder abusivo y la violencia. La discusión substituiría a la fuerza. Pero tal optimismo pronto se vería sujeto a una necesaria desilusión.<sup>24</sup>

La crítica de Schmitt de la discusión interminable del parlamento donde no se pueden tomar decisiones efectivas y donde se socava con el pluralismo fragmentario de los diversos intereses partidistas a la unidad estatal, proviene de su inclinación por defender a toda costa al Estado autoritario de la modernidad. Desde esta perspectiva, las instituciones políticas alternativas y el pluralismo parlamentario son vistos como anacrónicas reproducciones de los “poderes indirectos intermedios” de una era premoderna, es decir, feudal y medieval. Son “aberraciones” político-institucionales incompatibles con la esencia técnica del Estado moderno.

Es decir, la racionalidad técnico-instrumental del Estado moderno está íntimamente vinculada a la autoridad más alta, porque sólo el monopolio de su concepción racional garantiza la más alta seguridad. Las concepciones opcionales de poderes “indirectos” son irracionales, en tanto divergen de la racionalidad centralizada de la más alta autoridad y carecen del sentido técnico-instrumental definitorio de la esencia del auténtico Estado moderno. En la época contemporánea se dan, sin embargo, lamentables reminiscencias de esas estructuras premodernas y medievales en las manifestaciones pluralistas de “poderes indirectos”, como son los partidos políticos del pluralismo parlamentario, los sindicatos, los grupos de presión,

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 63.

en una palabra “las fuerzas sociales”.<sup>25</sup> Schmitt ve con preocupación cómo ese dualismo entre Estado y fuerzas sociales ha generado un pluralismo político en el que los “poderes indirectos” socavan la esencia de la autoridad y la racionalidad técnica del Estado moderno, única institución que puede mantener el balance de protección y obediencia. Cuando muchas racionalidades, diferentes y recíprocamente conflictivas, manejan desde la oscuridad la maquinaria estatal, ésta se verá finalmente destruida pues a eso tiende la anárquica irracionalidad del “pluralismo de partidos”.<sup>26</sup>

En el diagnóstico crítico de Schmitt contra el pluralismo liberal parlamentario existe pues un “parentesco entre el pluralismo actual con el Estado feudal y estamental de la Edad Media”, en el que es posible la tendencia hacia la desintegración del concepto mismo del Estado.<sup>27</sup> La pluralidad de intereses sociales del sistema de partidos de la República de Weimar había llevado a que la formación de la unidad estatal tuviera que apoyarse en móviles e inseguras coaliciones parlamentarias, produciendo “gobiernos incapaces de gobernar e irresponsables a consecuencia de sus obligaciones y compromisos”.<sup>28</sup>

Esta situación socavaba la esencia misma del Estado moderno porque la “fidelidad” a la pluralidad de organizaciones sociales predominaba sobre la “fidelidad” al Estado, generándose “en definitiva, un pluralismo hecho de sujeciones morales y obligaciones de fidelidad, una *plurality of loyalties*, mediante la cual va estabilizándose cada vez más firmemente la distribución pluralista y poniéndose cada vez más en peligro la formación de una unidad estatal”.<sup>29</sup> Frente a esta “degenerada” tendencia, característica de la “fragmentación pluralista” del Estado parlamentario, Schmitt consideraba que afortunadamente había ya también en Europa, al inicio de la década de los treinta, una tendencia natural y correcta hacia la afirmación de un Estado total. De

<sup>25</sup> Carl Schmitt, *Der Leviathan in der Staatslehre des Thomas Hobbes. Sinn und Feschlag eines politischen Symbols*, Berlín, Hanseatische Verlagsanstalt, 1938, p. 116. Esta obra no ha sido traducida, pero puede verse una crítica pormenorizada en: F. Gil Villegas, “Democracia y dictadura en la teoría del realismo político de Max Weber y Carl Schmitt”, en *Foro Internacional*, núm. 117, julio-septiembre, 1989, pp. 129-152.

<sup>26</sup> Carl Schmitt, *Der Leviathan...*, *op. cit.*, p. 118.

<sup>27</sup> Carl Schmitt, *La defensa de la Constitución*, trad. Manuel Sánchez Sarto, Madrid, Tecnos, 1983, p. 122.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 150.

<sup>29</sup> *Ibid.*, pp. 152-153.

este modo, al referirse a la historia moderna del continente europeo, Schmitt deja traslucir claramente cómo el Estado liberal, pluralista y parlamentario, debería verse tan sólo como un estadio inferior, incluso una desviación, frente a la consecuente y natural forma política de la modernidad constituida por el Estado total. En efecto

[...] la sociedad que a sí misma se organiza en Estado, hállese en trance de abandonar el tipo de Estado neutral, propio del siglo XIX, y de transformarse en un Estado potencialmente integral. Esta transformación profundísima puede considerarse como eslabón de una evolución dialéctica que se desarrolla en tres estadios desde el Estado absoluto de los siglos XVII y XVIII, pasando por el Estado neutro del liberal siglo XIX, hasta el Estado total que identifica Estado y Sociedad.<sup>30</sup>

Desde esta perspectiva, la tendencia política “degenerada” no sería entonces la proveniente de la tradición democrática, sino más bien la del liberalismo expresada en el pluralismo parlamentario, misma que en caso de no reprimirse llevaría a la “disolución” y el retroceso de la auténtica y necesaria unidad estatal.

La respuesta al “demoledor” diagnóstico de Schmitt sobre el parlamentarismo, ya se encontraba en los estudios políticos de Max Weber (1918) y, en menor medida y de manera menos sólida, en el artículo de Hans Kelsen “Esencia y valor de la democracia” (1920).<sup>31</sup> Sin embargo, en los años posteriores a 1926, ya no surgiría en la República de Weimar ninguna respuesta efectiva a la crítica de Schmitt, en parte porque éste había exhibido varias fallas institucionales del parlamentarismo que, al parecer, eran irrefutables. En efecto, basado en su realismo político, Schmitt había encontrado que la crisis del parlamentarismo contemporáneo derivaba de una situación en la que la discusión argumentativa de la esfera pública del parlamento se había convertido en “una formalidad vacía”. Los partidos políticos ya no se enfrentaban como opiniones que discuten sino como poderosos grupos de poder económico o social, calculando los costos y beneficios de sus intereses y llevando a cabo sus compromisos y coaliciones. El apoyo electoral de las masas se obtiene, en estas condiciones, por

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 137.

<sup>31</sup> Véase Max Weber, “Parlamento y gobierno en el nuevo ordenamiento alemán”, en *Escritos Políticos*, edición de José Aricó, vol. I, México, Folios, 1982, pp. 59-162, y Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, trad. Luis Legaz y Lacambra, México, Editora Nacional, 1980.

medio de un cuestionable aparato propagandístico dirigido a manipular frivolidades, pasiones e intereses inmediatos. Al mismo tiempo las decisiones verdaderamente importantes se han retirado de la esfera pública de la discusión parlamentaria y se toman en secreto, por medio de las negociaciones elitistas de comisiones cada vez más cerradas y exclusivistas, las cuales contradicen el fundamento legitimador del Parlamento basado en el principio de la apertura a la opinión pública.

Claro está que, tal y como se presentan hoy las cosas, resulta prácticamente imposible trabajar de otra forma que en comisiones cada vez más cerradas, que enajenan por último los fines del pleno parlamento, es decir, la publicidad del mismo, convirtiéndolo necesariamente en una mera fachada. Puede [ser] que, en la práctica, no exista otro camino. Pero entonces se debería tener la suficiente conciencia de la situación histórica para comprender que, así, el parlamentarismo ha quedado despojado de su propio fundamento espiritual, perdiendo por completo su *ratio* todo el sistema de libertad de expresión, reunión y prensa, debates públicos e inmunidades y privilegios parlamentarios. Las cada vez más pequeñas comisiones de partidos o coaliciones de partidos deciden a puerta cerrada, y lo que deciden los representantes de los intereses del gran capital, en el comité más limitado, es, quizá, aún más importante para la vida cotidiana y el destino de millones de personas que las decisiones políticas[...] Partiendo de este hecho, la fe en la discusión pública tenía que experimentar una terrible desilusión.<sup>32</sup>

La versión de Schmitt sobre el sentido de la democracia liberal contemporánea se fundamenta así en el diagnóstico de que la discusión no constituye hoy en día el fundamento real del parlamentarismo porque “ya no se trata de convencer al adversario de lo correcto y verdadero, sino de conseguir la mayoría para gobernar con ella”.<sup>33</sup> Al darse esta situación, en la que Schmitt anticipa en muchos sentidos la versión de Joseph Schumpeter sobre la teoría realista de la democracia, se asienta también el diagnóstico complementario de la crisis de legitimidad de la democracia liberal contemporánea:

Si la publicidad y la discusión se han convertido, con la dinámica misma del funcionamiento parlamentario, en una vacía y fútil formalidad, el Parlamento, tal y como se ha desarrollado en el siglo XIX, ha perdido su anterior fundamento y sentido.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Carl Schmitt, *Sobre el Parlamentarismo*, *op. cit.*, pp. 64-65.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 65.



La respuesta a este diagnóstico, como se dijo, se puede encontrar en los escritos políticos de Weber y, en mucho menor medida, en los de Kelsen, pero antes de analizarlos conviene exponer el desarrollo de algunas de las ideas críticas de Schmitt en la teoría realista de la democracia de Schumpeter.

#### JOSEPH SCHUMPETER Y LA TEORÍA REALISTA DE LA DEMOCRACIA

En la cuarta sección de *Capitalismo, socialismo y democracia* (1942), Schumpeter presentó y desarrolló las tesis centrales de su célebre teoría realista de la democracia. Aunque conocidas y discutidas, muy rara vez se sitúa a estas tesis en el contexto de la tradición teórica a la cual pertenecen. Considerar estas tesis, después de la presentación de la crítica de Schmitt al parlamentarismo, permitirá aclarar mejor su sentido y relevancia contemporáneos.

La moderna democracia liberal para Schumpeter es claramente un producto histórico que acompaña, en una “conexión causal”, el surgimiento del capitalismo.<sup>35</sup> La democracia liberal refleja el sistema de competitividad del capitalismo, y si se requiere una definición podría decirse que, en términos realistas, “la democracia tan sólo significa que el pueblo tenga la oportunidad de aceptar o rechazar [a] los hombres que van a gobernarlo”; como esto puede hacerlo por medios no precisamente democráticos, es necesario delimitar más la definición inicial estipulando el *método* democrático, el cual consiste simplemente en “una competencia libre entre los líderes potenciales por el voto del electorado”.<sup>36</sup> Por ello, para Schumpeter, la democracia es ante todo “un método político, es decir, un determinado tipo de arreglo institucional para llegar a tomar decisiones políticas —legislativas y administrativas— y por lo tanto no puede ser un fin en sí mismo”.<sup>37</sup> Al ser básicamente un método, la democracia no puede ser considerada como un fin en sí mismo pues las decisiones pueden tener contenidos muy diversos. En muy buena medida esto es el resultado de que la “voluntad del pueblo” es el producto y no el motivo

<sup>35</sup> Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nueva York, Harper, 1947, pp. 296-297.

<sup>36</sup> *Ibid.*, pp. 284-285.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 242.

del proceso político. Schumpeter estableció entonces la similitud entre la competencia política por los votos y el funcionamiento económico de una sociedad de mercado capitalista: los votantes, al igual que los consumidores, eligen entre los distintos programas políticos que les son ofrecidos como bienes y servicios por los empresarios políticos en competencia; los partidos políticos regulan la competencia de manera similar a como lo hacen las asociaciones comerciales en la esfera económica de una sociedad capitalista. De esta forma:

Las maneras en que las cuestiones electorales y la voluntad popular sobre cualquier cuestión son manufacturadas resultan exactamente análogas a las formas de la publicidad comercial. Encontramos los mismos intentos de contactar al subconsciente. Encontramos la misma técnica para generar asociaciones favorables y desfavorables, las cuales mientras más efectivas, son también más irracionales. Encontramos las mismas evasiones y reticencias así como el mismo truco de crear opinión con la afirmación reiterada, lo cual es exitoso precisamente en la medida en que evade el argumento racional y el peligro de despertar las facultades críticas de la gente.<sup>38</sup>

A pesar de estas limitaciones, el método democrático basado en la lucha competitiva para ganar los votos del electorado establece una relación, no necesariamente garantizada, entre democracia y libertad. Es decir, “el método democrático no garantiza necesariamente un mayor monto de libertad individual que el que permitiría cualquier otro método político en circunstancias similares. Podría ser incluso al contrario. Pero de todos modos existe una relación entre los dos”.<sup>39</sup> ¿De dónde proviene entonces esa posible asociación entre democracia y libertad bajo el capitalismo? Pues precisamente de un principio capitalista del liberalismo económico en una sociedad de mercado: la competencia pluralista. Puesto que la esencia de la democracia liberal consiste en que diferentes aspirantes de las élites políticas deben entrar en una competencia abierta por la preferencia del electorado, de alguna manera la ciudadanía queda protegida frente al despotismo, incluido el despotismo de la “tiranía de la mayoría”. En otras palabras: el elemento de libertad incluido en el arreglo procedimental de la democracia liberal proviene de su herencia liberal de pluralismo competitivo y no de su herencia democrática. La virtud

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 263.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 271.

implícita en la democracia liberal tal y como es analizada por Schumpeter, no consiste tanto en estipular que la competencia entre las élites es una condición *suficiente* de la libertad, sino más bien en que tal competencia puede ser la mejor forma de obtener una condición *necesaria* para la libertad: a saber, que el grupo gobernante es susceptible de ser retirado de sus funciones y ser sustituido por otro que responda mejor a los nuevos intereses configurados, y hasta cierto punto manipulados, de la mayoría del electorado: “El principio de la democracia sólo significa, entonces, que las riendas del gobierno son puestas en manos de aquellos que consiguen más apoyo que cualquiera de los otros equipos o individuos de la competencia”.<sup>40</sup>

La preocupación central de Schumpeter, sin embargo, por lo menos entre 1942 y 1946, consistía en tratar de ver si el arreglo institucional de la democracia liberal tan íntimamente vinculado con el capitalismo, podría sobrevivir y funcionar en un sistema socialista, dado que para el economista austriaco era inevitable la desaparición del capitalismo y su sustitución por el socialismo. A fin de cuentas, pensaba Schumpeter, algunos de los elementos e instituciones de la democracia liberal podrían sobrevivir en un sistema socialista, aunque en vez de aumentar el ámbito de la libertad individual, más bien tuvieran la tendencia a disminuirlo. En todo caso, esas preocupaciones de Schumpeter, como las de Macpherson en la década de los sesenta, han sido rebasadas por los acontecimientos de 1989 que llevaron al colapso del socialismo “realmente existente”. El capitalismo liberal probó ser mucho más fuerte, virtuoso y resistente que el socialismo real; el electorado de los países que vivían bajo ese último sistema, y que no estuvo inicialmente socializado en las técnicas de la propaganda electoral, optó por un sistema de libre competencia tanto en el ámbito político como en el económico. En cierta forma, más que una victoria del capitalismo o de la “democracia”, en 1989 presenciamos la victoria del liberalismo pluralista. Es este elemento el que ha probado ser el más fuerte y resistente a las difíciles pruebas históricas por las que ha pasado el mundo moderno. Por ello, el título original del fructífero libro de Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, resulta ya de alguna manera obsoleto y podría actualizarse por el de “*Capitalismo, liberalismo y democracia parlamentaria*”.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 273.

Aunque la teoría realista de la democracia de Schumpeter coincide en varios puntos con el diagnóstico de la crítica realista del decisionismo autoritario de Carl Schmitt del parlamentarismo contemporáneo, también hay diferencias importantes en las que la teoría realista de la democracia sale airosa frente a Schmitt. Así, el diagnóstico de Schmitt plantea que en la democracia liberal contemporánea ya no se trata de discutir con el adversario y convencerlo, “sino de conseguir la mayoría y gobernar con ella”, lo cual presenta una perspectiva esencialmente afín a la del economista austriaco para quien el método democrático consiste en adquirir el poder por medio de una lucha competitiva para ganar el apoyo del electorado. Asimismo, la crítica de Schmitt sobre la retirada de la esfera pública de la discusión parlamentaria por la aparición de comisiones que operan a espaldas del público, es expresada por Schumpeter.<sup>41</sup> No obstante, éste señaló, posiblemente por influencia de Weber, el elemento esencialmente emancipativo que puede tener un proceso de competitividad pluralista, blanco al que Schmitt dirigía precisamente todos sus ataques. La falla de Schumpeter consistió, en todo caso, en suponer que en un sistema de socialismo real podría preservarse algún margen importante de pluralismo competitivo, algo decididamente imposible para Weber. Puesto que la propuesta de Max Weber por el parlamentarismo pluralista, hecha en 1918, logró evadir las fallas de sus dos discípulos indirectos —es decir, Schmitt y Schumpeter— conviene analizarla brevemente a fin de verificar en qué dirección debe ir la defensa contemporánea de la democracia liberal.

#### MAX WEBER Y LA DEFENSA REALISTA DEL PLURALISMO PARLAMENTARIO

Max Weber consideraba que el Estado moderno tiene una tendencia irreversible hacia la centralización burocrática. Dentro de esa tendencia, no tiene sentido plantear el problema de la democracia en los términos marxistas de una superación de la dominación del hombre sobre el hombre, una vez que los medios de producción se transfieren de la propiedad privada a la propiedad colectiva, pues tanto el Estado moderno capitalista como el socialista manifiestan una tendencia común hacia la centralización burocrática. Más aún, para Weber, el

<sup>41</sup> *Ibid.*, pp. 292-293.

socialismo acentúa los rasgos centralizadores del Estado moderno porque la burocracia estatal no se ve limitada o frenada por la presencia de la pluralidad de las estructuras burocráticas privadas del capitalismo, regidas por criterios diferentes y que a menudo entran en una competencia conflictiva con la racionalidad de la burocracia estatal.

En otras palabras, el modelo socialista no puede ser alternativa de las características de cosificación burocrática del proceso de racionalización del mundo moderno, porque el problema de la dominación del hombre sobre el hombre no se elimina, sino que se acentúa en estructuras burocráticas monolíticas y centralizadas con la colectivización de los medios de producción. Weber consideraba, en consecuencia, que la única forma de controlar y limitar la tendencia centralizadora de la racionalización burocrática moderna es por medio del mantenimiento de una pluralidad de estructuras burocráticas, públicas y privadas, compitiendo entre sí a fin de que se vigilen y equilibren mutuamente. La separación de poderes del liberalismo, tan criticada por Schmitt, es la clave para llevar a cabo la delicada tarea de equilibrio pluralista, sólo que en vez de quedar limitada al ámbito de los arreglos constitucionales, debe extenderse a toda la esfera socioeconómica y administrativa de la organización social. El individuo aislado no puede oponerse al poder de la organización burocrática; la única forma de enfrentarse a una burocracia es por medio de otras burocracias. Sólo la competencia y el conflicto entre varias configuraciones de poder permite conservar un margen de acción para la libertad individual. En vez de tener una sola burocracia monolítica que aplaste la libertad individual, es mejor mantener una pluralidad de burocracias en competencia, a fin de que el individuo pueda maniobrar entre ellas para conseguir objetivos independientes a los de la burocracia estatal.

Desde la perspectiva del desarrollo de la libertad individual en el mundo moderno, la propuesta de Weber prevé que los aspectos más negativos del proceso de racionalización burocrática sólo podrán limitarse en la medida en que haya un relativo margen de pluralismo y control democrático parlamentario. La participación política de la democracia liberal sólo podrá darse sobre la base de una pluralidad de grandes configuraciones de poder burocrático, una vez que se acepta, realistamente, que ni el Estado ni las organizaciones burocráticas van a desaparecer y que, por lo mismo, no es posible eliminar

radicalmente la dominación del hombre sobre el hombre. Lo más que puede lograrse en esta dirección es evitar que el proceso de racionalización burocrática lleve las tendencias represivas del Estado hasta las últimas consecuencias.<sup>42</sup>

Las instituciones parlamentarias son fundamentales en la defensa weberiana de la democracia liberal porque garantizan las condiciones de existencia del pluralismo político y sirven de ejemplo a los procedimientos democráticos de las asociaciones locales. Así, lo importante para salvaguardar la democracia en el mundo moderno es la combinación del parlamentarismo con la existencia de varios centros de poder burocrático, y no tanto el ejemplo que pueda provenir de las instituciones locales vigorosas como creía Tocqueville. Más de dos décadas antes que Schumpeter, Weber había encontrado que la pluralidad de estructuras partidistas, y su competencia mutua por la captación del voto de un amplio electorado, constituía un importantísimo factor para generar un proceso de democratización, si no en el interior de las organizaciones partidistas tal y como lo había descubierto Roberto Michels, sí en el sistema político tomado como un todo.<sup>43</sup> Además, sólo un fuerte control parlamentario limitaría los excesos de la burocracia estatal para poder salvaguardar las condiciones de existencia de una democracia política.<sup>44</sup>

Max Weber, así, logró hacer relativa su exasperación frente a la expansión del proceso burocrático en los partidos políticos y aprendió a reconocer algunas de sus posibles ventajas. Los procedimientos internos de las maquinarias partidistas podrían no ser plenamente democráticos, pero al orientarse los partidos a la competencia por ganar un amplio electorado, tendrían que prepararse para la responsabilidad de un liderazgo nacional y, con ello, fortalecerían el proceso democrático general de manera más eficaz y segura que si quedaban

<sup>42</sup> Las ideas de Max Weber en torno de estas cuestiones están dispersas en su fragmentada obra pero pueden consultarse los siguientes textos: "Parlamento y gobierno en el nuevo ordenamiento alemán", en *Escritos políticos*, edición de José Aricó, México, Folios, 1982, pp. 75-77, 84 y 88, y *Economía y sociedad*, trad. José Medina Echeverría, México, FCE, 1964, pp. 1047-1076.

<sup>43</sup> Max Weber, "Parlamento y gobierno en el nuevo ordenamiento alemán", *op. cit.*, pp. 138-146; "Sistema electoral y democracia en Alemania", en *ibid.*, pp. 214-217, y *Economía y sociedad*. México, FCE, 1964, pp. 138-146.

<sup>44</sup> Max Weber, "Parlamento y gobierno...", *op. cit.*, pp. 155-159, y "Sistema electoral y democracia en Alemania", p. 214.

al margen del Parlamento y la contienda electoral en calidad de meros grupos opositores, celosos de guardar su virginidad y pureza ideológicas.<sup>45</sup> En las condiciones sociales de la modernidad, la preservación de la democracia depende por lo tanto de “la *nivelación de los grupos dominados* respecto a los grupos dominadores burocráticamente articulados, los cuales pueden poseer (de hecho) una estructura autocrática”.<sup>46</sup>

En otras palabras, si se quiere salvaguardar una estructura democrática global, es necesario favorecer la presencia de una pluralidad de estructuras burocráticas, partidistas o de otro tipo, que aglutinen diversos intereses, independientemente de que sea o no democrática su organización interna. Por ello, la posibilidad de una extensión de la influencia de la pluralidad democrática competitiva a los procedimientos organizativos internos era algo que, para Weber, quedaba abierto: “En el sentido aquí apuntado, la democratización no debe significar necesariamente el aumento de la participación activa de los dominados en el dominio dentro de la organización considerada. Esto puede ser la consecuencia del proceso aquí señalado, pero puede no presentarse”.<sup>47</sup>

La defensa “realista” de la democracia parlamentaria es llevada a cabo por Weber, no como un valor en sí mismo, sino como un medio para garantizar las condiciones institucionales del desarrollo de otro tipo de valores tales como: 1) la preservación de un relativo margen de autonomía y maniobra para la *libertad individual*, frente al peso del sofocante crecimiento de las restricciones organizativas de la burocracia, lo cual es un valor que pertenece esencialmente al ámbito del liberalismo, y 2) como la mejor y más eficiente forma de gobierno para conseguir los objetivos del “interés nacional”, lo cual cae dentro de la esfera axiológica del nacionalismo y de la razón de Estado. Así, en radical oposición a lo que pensaría posteriormente Carl Schmitt, el parlamentarismo no constituye tan sólo la *garantía institucional* para limitar las tendencias negativas de la burocratización y para crear las condiciones de coexistencia de un pluralismo político y valorativo, sino que también es el mejor medio para la formación y selección de un liderazgo político fuerte, eficiente y responsable para la mejor

<sup>45</sup> Max Weber, “Sistema electoral y democracia en Alemania”, *op.cit.*, p. 193.

<sup>46</sup> Max Weber, *Economía y sociedad*, *op. cit.*, p. 739.

<sup>47</sup> *Idem.*

consecución de los objetivos y finalidades de un “interés nacional”. Ahora bien, como Weber no defendió la democracia en cuanto valor intrínseco sino en cuanto *medio* adecuado para la consecución de otros valores (la libertad individual frente a la burocratización y la formación de un liderazgo político fuerte y eficiente para alcanzar las metas de un interés nacional), posteriormente sería muy criticado por aquellos autores que, basados en una posición iusnaturalista, defendían la democracia como un fin y valor en sí mismo.<sup>48</sup>

Lo cierto es que el realismo político de Weber no podía aceptar ni considerar como válida la relativa ingenuidad del iusnaturalismo en las condiciones de la modernidad. La experiencia histórica de una nación como Alemania que se había forjado y unificado sobre la base de los supuestos de una cínica *Realpolitik* promovida por Bismarck, parecía impermeable a un razonamiento de corte iusnaturalista, y Weber lo sabía muy bien. En todo caso, los aspectos negativos de la verdadera amenaza, representada por la expansión ineluctable de la racionalidad instrumental, deberían combatirse en el ámbito de su principal expresión institucional, constituido por el proceso de burocratización. El reconocimiento realista de la íntima vinculación entre la política moderna y el avance de la racionalidad instrumental llevó a Weber a tratar de frenar la expansión de este último proceso con todos los medios disponibles y, entre éstos, las instituciones parlamentarias ocupaban un lugar central y estratégico. Por ello, si para frenar las potencialidades represivas y autoritarias de la burocratización resultaba necesario instrumentalizar a la democracia parlamentaria, entonces había que poner a un lado todos los pruritos iusnaturalistas para hacer frente a la racionalidad instrumental con sus propios medios. Después de todo, en esta defensa *realista* de la democracia, Weber no hacía otra cosa que aplicar fielmente una de las más célebres máximas del realismo político: el fin justifica los medios.

<sup>48</sup> Véase Wolfgang Mommsen, *Max Weber und die Deutsche Politik: 1880-1920*, Tubinga, Mohr, 1974, especialmente pp. 431-441; Leo Strauss, *Natural Right and History*, Chicago, Chicago University Press, 1953, capítulo II, y Guenther Roth, “Political Critiques of Max Weber: Some Implications for Political Sociology”, en: *American Journal of Sociology*, vol. 30, núm. 2, abril de 1965, pp. 213-223.



## LA CRÍTICA DE HAROLD J. LASKI AL PARLAMENTARISMO MODERNO

No todos los defensores de la democracia se han basado en la defensa del parlamentarismo, y mucho menos desde la perspectiva realista en que la defendió Max Weber. Un caso muy notable al respecto es el de Harold J. Laski quien, a partir de la década de los años treinta, se convirtió en un serio crítico de la democracia parlamentaria, entendida como forma de gobierno y como forma de Estado. En efecto, desde 1935 el prestigiado profesor de *London School of Economics and Political Science*, Harold J. Laski, había señalado la incompatibilidad de principio entre los ideales democráticos y el funcionamiento del capitalismo liberal. Laski prefería plantear su diagnóstico de la inevitable crisis de la democracia liberal en el plano de la realidad operativa de las instituciones políticas, económicas y administrativas, y no en el del fundamento valorativo de la filosofía política de la democracia liberal.

Así, Laski consideraba fundamental diferenciar la democracia del capitalismo liberal, pues si en algún momento habían coincidido fue porque el capitalismo liberal se encontraba en su fase de expansión y podía darse el lujo de dar concesiones democráticas a la clase trabajadora. En un periodo de recesión, sin embargo, el matrimonio artificial entre la democracia y el capitalismo liberal tendería a disolverse tal y como lo demostraba el surgimiento del fascismo en la década de los treinta. En periodos de recesión económica el precio de las concesiones democráticas resulta demasiado costoso y, por ello, opinaba Laski,

[...] las suposiciones del capitalismo contradicen entonces a las implicaciones de la democracia. Si se prolonga la fase de la contracción, es necesario o bien abrogar el proceso democrático, o bien cambiar los supuestos económicos en los que se apoya la sociedad[...] Cuando la fase liberal del capitalismo estableció el matrimonio con la democracia como un ideal universal, se encontraba en su fase de expansión. Es decir, mientras el poder del capitalismo para extraer sus plenas potencialidades del proceso productivo no presentara problemas, podría hacer frente a la concesión de demandas democráticas. La contradicción entre los supuestos económicos y políticos era velada por la satisfacción compartida por el éxito de sus operaciones. Pero tan pronto el capitalismo se encuentra en dificultades, la política de concesiones se vuelve cuestionable. Obtener ganancias demanda salarios más bajos, una disminución de las tasas impositivas al capital y una contracción consecuente de los servicios sociales. Pero la democracia ha acostumbrado a las masas a espe-

rar lo opuesto. Éstas han llegado a creer que tienen derecho a usar su poder político justamente para obtener los beneficios materiales implicados en el aumento de salarios, mantenimiento de las industrias y expansión continua de los servicios sociales; lo que han identificado con el proceso democrático del Estado. Es posible que en condiciones difíciles para el capitalismo el Estado asegure una prórroga temporal de la satisfacción de estas demandas. Pero si se prolonga demasiado la prórroga, el resultado lógico, en caso de continuar el matrimonio del capitalismo liberal con la democracia, será la transformación del capitalismo.<sup>49</sup>

Laski plantea el problema del funcionamiento de la democracia liberal en condiciones de un capitalismo en crisis. Resalta las contradicciones entre la estructura formal del parlamentarismo liberal y sus posibilidades de funcionamiento en la fase recesiva del capitalismo. En principio, el modelo parlamentario funciona de acuerdo con la competencia entre los partidos políticos por ganar el apoyo de un amplio electorado; pero, en realidad, el electorado no responde a una decisión racional, sino a aspectos fácilmente manipulables derivados de la propaganda y las imágenes.

El electorado masivo de las democracias modernas todavía no ha sido adecuadamente educado para seleccionar los mejores programas de gobierno ofrecidos por los partidos políticos. Éstos deben capturar las preferencias de la opinión pública —opinión que no se forma racionalmente—, y las consideraciones de los hombres para elegir a sus gobernantes desafían el análisis científico. Se vota contra un gobierno —dice Laski en 1933— independientemente de sus méritos, y por el sólo hecho de que ya lleva demasiado tiempo en el poder. Se vota por otro —agrega— porque las masas tienen pánico, y son manipuladas. O bien apoyan en el último momento de una campaña política a un partido por alguna cuestión que no tiene relación directa con los programas políticos en disputa, sino porque se presentó en el momento y oportunidad adecuados. El electorado puede confundirse si los dirigentes cambian de lado poco antes de una elección, o puede sentirse seducido por un afortunado lema o *slogan* lanzado en el último minuto de la campaña. “El problema con un electorado contemporáneo es el insoluble de no poder decir, más

<sup>49</sup> Harold J. Laski, *The State in Theory and Practice*, Londres, George Allen & Unwin, 1935, pp. 111-112. Los diagnósticos de Laski sobre la crisis de la democracia liberal también aparecen en *Democracy in Crisis*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1933.

que en los términos más vagos y generales, qué es lo que significa un resultado electoral, en favor de qué se votó o contra qué se votó; y un resultado particular dentro de un contexto global rara vez puede explicarse sobre fundamentos racionales o científicos.”<sup>50</sup>

El sistema parlamentario funciona mejor cuando la rutina administrativa no despierta la atención del ciudadano común y corriente.

Todo gobierno depende para su funcionamiento —afirma Laski— de la inercia de la multitud. Si cada cuestión despertara una apasionada controversia, los políticos no tendrían tiempo para manejar la maquinaria del Estado. Por ello ninguna legislatura puede reunirse todo el año; sin un periodo en que la respuesta a las críticas no sea inmediata, no habría posibilidad de supervivencia para el estadista. Los gobiernos interesantes son a menudo gobiernos de corta duración; los hombres no pueden refundarse todo el tiempo sin caer en la catástrofe. El llevar a cabo planes de reconstrucción omnicomprendensiva implica, o bien la atmósfera de una dictadura donde la oposición es mínima, o bien un amplio periodo donde las críticas puedan ser resueltas y las expectativas educadas para aceptar las naturales decepciones que aparecen en todos los procesos de reforma política de gran envergadura.<sup>51</sup>

La naturaleza misma de la política democrática obstaculiza la posibilidad de acción que sea a la vez total y definitiva. El área de intereses que debe ser consultada es demasiado grande, los riesgos de errores técnicos múltiples, la posibilidad de derrota en cuestiones intrascendentes también muy grande, y el ansia de novedades y resultados inmediatos demasiado intensa como para poder mantener la unidad en una época de transición profunda.

”De cualquier modo —continúa Laski— la posición del electorado en el parlamentarismo contemporáneo es sumamente insatisfactoria. Hay algo de irrefutable verdad en la afirmación de Rousseau según la cual el electorado sólo es realmente libre en tiempo de elecciones, y en que la libertad es tan sólo el prelude para una nueva dominación. El electorado nunca elige realmente a los representantes que desea; tan sólo da palos de ciego contra quienes imagina que son los culpables de sus padecimientos actuales.”<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Harold J. Laski, *Democracy in Crisis*, *op. cit.*, 1933, capítulo 2, pp. 67-146.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 76

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 82

## SOBRE LA DECADENCIA DE LAS LEGISLATURAS

“Actualmente se admite como tesis universalmente válida el que las legislaturas en el Estado moderno se encuentran en una condición que deja mucho que desear. De hecho son los más fervientes defensores del parlamentarismo los que demandan su reconstrucción. Las legislaturas están tan llenas de trabajo que ya no encuentran tiempo para discutir adecuadamente ningún proyecto legislativo. Están tan presionadas por el control y la disciplina partidistas que el parlamentario individual ha quedado reducido a la calidad de una maquinaria votante. Las legislaturas contemporáneas pierden el margen de iniciativa individual legada por el pasado, y esto es particularmente notorio en los ámbitos de las finanzas y la política exterior. Con excepción de los Estados Unidos, las legislaturas contemporáneas actúan como meros órganos de recepción de las iniciativas del Ejecutivo so pena de someterse al factor impredecible de que las manden a unas elecciones generales. Las legislaturas trabajan en todas partes con una irritable lentitud; casi ningún gobierno británico completa su programa legislativo. Y si el gobierno tiene una gran mayoría parlamentaria, la oposición es condenada a tener varios años de esterilidad fútil. Si, por el contrario, el gobierno se encuentra en minoría, entonces es incapaz de actuar con claridad y decisión, pues siempre cae en la tentación de introducir, no las medidas que cree correctas, sino las que le maximizan sus posibilidades de mantenerse en el poder. Y si hay un gobierno de coalición de partidos, la necesidad de salvar las diferencias con el fin de alcanzar la apariencia de unidad, acaba por generar la deshonestidad y el acomodo oportunista como principio, todo lo cual socava el fundamento moral del parlamentarismo.”<sup>53</sup>

En muchas ocasiones se exige al Parlamento que desempeñe tareas para las cuales no está del todo bien capacitado. No es un cuerpo de especialistas técnicos que deba resolver los problemas de todo tipo de legislación. Es más bien un cuerpo de representantes políticos que no tiene por qué mantener la imagen de neutralidad e imparcialidad de los tecnócratas. Su función es hacer mucha política y llevar a la discusión, en el foro público, todas aquellas cuestiones que interesen a la opinión pública. No se les debe cuestionar a los parlamentarios la politización de las discusiones de interés nacional, pues están preci-

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 78.

samente para eso: para politizar todo lo que a su juicio deba ser politizado. Son políticos y a mucha honra, el lugar de los tecnócratas está fuera del Parlamento. Más aún, el Parlamento debe convertirse en juez de temas de interés general para el electorado; es un excelente vehículo para la expresión de protesta por un agravio nacional; es el mejor grupo de presión para remover a un funcionario deshonesto o criminal; resulta invaluable como medio para la discusión de los grandes problemas nacionales y, al final, siempre se tiene la impresión —afirma Laski en 1933— de que en tales debates todo lo que pueda ser dicho a favor o en contra de esos grandes temas acabará por ser dicho.

Tampoco debe olvidarse que el Parlamento imprime a sus discusiones una publicidad que acabará por trascender sus recintos al llevar esa discusión a la prensa, al radio, a los medios masivos de comunicación. Y sobre todo, lo mejor que puede decirse en favor del parlamentarismo es que, a diferencia de la dictadura, impide el vicio de llevar a cabo acciones sin una crítica previa de sus propuestas.

Lo paradójico de todo esto es que para lo que parecen estar incapacitadas las legislaturas es precisamente para la función de legislar. Esto es debido a que el numeroso y misceláneo grupo de personas que son nombradas representantes parlamentarios es demasiado incoherente como para hacer algo distinto a la aprobación o el rechazo de las iniciativas de ley que provienen del Ejecutivo y sus tenócratas. A decir verdad, mientras más se libere al parlamento de la necesidad de escrutar hasta los detalles más mínimos de la tecnicidad de la legislación, más probabilidades tendrá para desempeñar las funciones para las que sí está capacitado. Quinientas o 600 personas pueden discutir de manera adecuada la cuestión de si debe privatizarse o no la propiedad de las tierras colectivas, pero no podrán discutir de manera útil los detalles técnicos de las modalidades que puede adoptar tal privatización. Y lo mismo podría decirse respecto al petróleo. Mientras más pronto se limite la discusión en el Parlamento a los temas generales, más satisfactorio será el proceso legislativo. Debido a su naturaleza intrínseca no pueden aspirar a ser más que órganos de registro crítico de los grandes temas nacionales. “Aquellos que ponen su fe en el renacimiento de los viejos modos del intenso control parlamentario clásico, entienden muy mal las características del funcionamiento de un Estado moderno.”<sup>54</sup>

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 87.

Para Laski, el consenso que desde 1688 permitió el gobierno parlamentario pacífico y el cambio institucional en Inglaterra, sin el derramamiento de sangre de la experiencia continental, llegaba a sus límites de continuidad después de la crisis de 1929. Si un gobierno Laborista llegaba al poder en los años treinta, tendría que nacionalizar la economía y con ello se rompería el tradicional consenso parlamentario de Gran Bretaña. Por eso concluía —paradójicamente coincidiendo con Carl Schmitt— que la debilidad del parlamentarismo era, en el fondo, más de carácter moral, de fundación legitimadora, que de naturaleza técnica.

El centro de gravedad del parlamentarismo contemporáneo —decía Laski— se encuentra fuera de la asamblea legislativa. El parlamentarismo funciona en la medida en que hay un consenso básico para su funcionamiento, pero ese consenso no se genera en la asamblea legislativa misma, sino en una cultura política más amplia y más difusa. Y esto debido a que la fuerza de la ley reside no en quienes la hacen formalmente, sino en el apoyo otorgado por aquellos a quienes la ley rige y gobierna.<sup>55</sup>

En suma, y como diría Max Weber, la fuerza de la ley está en las bases de su legitimidad y no en las de su legalidad. Así Laski coincide involuntariamente con Carl Schmitt, cuando en 1933 declara: “La decadencia del parlamentarismo no se debe a los defectos intrínsecos de su estructura interna, sino a la erosión de los fundamentos sobre los que descansa esa estructura”.<sup>56</sup>

El cambio reciente más conspicuo de la apariencia parlamentaria en los últimos años, ha sido la transferencia de la iniciativa original de la legislación de la asamblea legislativa al gabinete del poder Ejecutivo. Ninguna asamblea, sobre todo si es tan grande y miscelánea como el Parlamento, es capaz de dirigir una corriente tan variada y especializada como la que exige la legislación contemporánea.

Pero si el Parlamento moderno es prisionero del gabinete del Ejecutivo, éste más que nunca es a su vez prisionero de los intereses creados de una economía de mercado en un sistema capitalista. Lo cual significa que en tiempos de normalidad o expansión económica, los hábitos del gabinete se rigen por la libertad de movimiento que permite el sistema capitalista; pero si los fundamentos mismos del

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 98.

<sup>56</sup> *Idem.*

sistema capitalista llegan a cuestionarse en una situación de recesión económica, entonces la tendencia del gobierno de gabinete tenderá a ser menos tolerante con las posibilidades de un cambio radical. En realidad —dice Laski— todo conflicto político es resultado de la batalla de dos minorías políticas activas por ganar la preferencia de una multitud inerte; y en muy buena medida la fuerza del conservatismo reside en que tiene las tradiciones de su lado. Cuando se cuestionan o atacan tales tradiciones, la multitud inerte tiende a ser arrojada del lado del *statu quo*.

Además, en situación de crisis, el sistema parlamentario inglés se inclina también del lado conservador. La Corona, las fuerzas armadas, el sistema judicial y la administración tienden a apoyar de manera natural al partido conservador en una situación de crisis nacional como lo es, por ejemplo, el inicio de una guerra mundial. Esta tendencia hacia la conservación del *statu quo* nunca debe ser subestimada en un análisis del funcionamiento del sistema parlamentario de Gran Bretaña; puede además dar pistas útiles para entender el funcionamiento de los sistemas electorales institucionalizados en otras partes del mundo.

La esperanza de Laski en 1933, y después en 1938, era que el partido laborista tuviera la suficiente fuerza electoral como para cuestionar el funcionamiento del sistema parlamentario inglés en su conjunto, alterando y modificando el modelo de la Constitución Británica, tal y como quedó descrito por Walter Bagehot desde 1867. Los requisitos para ese funcionamiento, tal y como fueron definidos por Bagehot, consistían en un cuerpo de ciudadanos que estuvieran de acuerdo sobre las principales actividades fundamentales de un gobierno; un sentimiento de nación en el que ninguna clase estuviera, en principio, excluida permanentemente del poder, y, en tercer lugar, una cultura política basada en los hábitos de la tolerancia.

Es decir, los hombres que deben convivir pacíficamente, deben también saber discutir entre sí pacíficamente. No deben buscar suspender la crítica al sistema establecido, sino invitar a los demás a examinar el sistema responsablemente. Deben evitar la imposición a una minoría significativa de un tipo de legislación que resulte insoportable para ella. Sin este tipo de tolerancia, no hay posibilidad para la creación de un consenso mínimo y básico, y todo tema de división se convierte en camino para la disrupción. La fuerza del gobierno parlamentario se mide por la unidad de los partidos políticos respecto

de los temas básicos y fundamentales. Una vez que se rompe esa unidad, la fragilidad de sus bases de consenso se hace más clara y evidente y, en el caso inglés, resurgen los temas del acuerdo de 1867 que llevaron a Bagehot a describir las bases sobre las que funcionaría a partir de entonces la Constitución Británica no escrita (más que por el propio Bagehot).

Por cierto que ningún tema lleva tanto a romper los acuerdos y los consensos como la cuestión de la propiedad de la tierra —o la del petróleo, diríamos hoy considerando nuestra circunstancia nacional. Si se va a privatizar la petroquímica, debería hacerse sobre bases consensuadas mínimas, pues de lo contrario esta medida podría ser la pauta de una ruptura mucho más profunda sobre otros principios que, hasta ahora, ningún partido político ha pensado en cuestionar: principios de política exterior, soberanía, sistema democrático representativo y federal, etc. La concordia republicana existe en México, y de una manera mucho más sólida de la que muchos estarían dispuestos a creer o a imaginarse. De cualquier modo, el gobierno parlamentario se basa en el principio de que los ciudadanos puedan resolver sus diferencias políticas mediante compromisos que busquen preservar el consenso básico.

¿PARA QUÉ SIRVE LA POLÍTICA COMPARADA  
EN UNA *ENCICLOPEDIA PARLAMENTARIA*?

En 1938, sin embargo, Laski pensaba que el acuerdo básico que permitía el funcionamiento del sistema parlamentario en Gran Bretaña estaba llegando a su fin debido a que los laboristas buscarían estatizar la economía, lo que afectaría las posibilidades de funcionamiento del sistema capitalista sostenido por los conservadores. La evolución de la Gran Bretaña en la posguerra hacia un sistema de “política de adversarios” en la que los laboristas y los conservadores han alternado las políticas económicas, afectando el sistema de propiedad sin romper el consenso básico que permite el funcionamiento del sistema parlamentario, parece haber refutado la predicción de Laski de los años treinta.

Lo importante de esta evolución reside en que nos demuestra que la transformación del modelo teórico del parlamentarismo en Gran Bretaña ha sido una constante más que una excepción. No hay,



después de todo, un modelo clásico parlamentario, entre otras cosas porque el propio modelo británico se ha estado transformando desde sus orígenes medievales, pasando por el Parlamento largo, hasta llegar a los acuerdos de 1689, 1832, 1867, 1924, 1940, 1946, 1964, 1974, 1982 y 1995. Su capacidad adaptativa ha refutado muchas predicciones teóricas, y ha demostrado la enorme utilidad que tiene para entender el funcionamiento del sistema parlamentario en cualquier otro lugar del mundo.

La política comparada no se puede tomar a la ligera, y en una *Enciclopedia Parlamentaria* debe constituir la base de cualquier análisis que pueda tener alguna posible y potencial aplicación en la realidad mexicana. La reforma política de 1977 se inspiró directamente en el sistema mixto de la República Federal Alemana para introducir la representación proporcional al lado de las circunscripciones de mayoría simple en nuestro sistema electoral. Y el libro de Samuel Edward Finer, intitulado *Adversary Politics and Electoral Reform* fue traducido por el Fondo de Cultura Económica en 1976, a petición expresa de Jesús Reyes Heróles, quien quería que se estudiara el funcionamiento de otros sistemas electorales a fin de decidir cuál podría ser la combinación más adecuada para introducir una reforma electoral en México. En un momento en que está a punto de iniciarse la discusión sobre una reforma del Estado de gran envergadura para nuestro país, pueden leerse fructíferamente estos estudios, donde los sistemas políticos europeos tienen, por muchas razones, varias lecciones y ejemplos aplicables a la realidad mexicana. El objetivo de la disciplina de la política comparada consiste precisamente en que, mediante el contraste y la comparación de lo que no es idéntico se puedan conocer mejor las peculiaridades distintivas de los diversos sistemas políticos. Sólo mediante estas comparaciones somos capaces de conocer mejor nuestro propio sistema político.

Pero también es importante subrayar que la utilidad de la política comparada no reside en proporcionar modelos que puedan imitarse, sino en encontrar contrastes para conocer mejor las peculiaridades de cada sistema político. Así, cuando Woodrow Wilson, siendo todavía profesor de Ciencia Política de la Universidad de Princeton, escribió su famoso libro *Congressional Government* de 1885, en donde criticaba la debilidad del poder Ejecutivo y la ineficiencia del Congreso de Estados Unidos, al tiempo que elogiaba las virtudes del gobierno parlamentario de Gran Bretaña, no lo hizo con la intención de cam-

biar el sistema presidencialista o el criterio de la división de poderes consagrado en la Constitución de Estados Unidos, sino únicamente para señalar mejor las deficiencias del sistema político estadounidense al ponerlo el contraste con el sistema parlamentario británico. Éste es y debe ser el espíritu de la política comparada, y por ello es totalmente inadecuada, por ignorante, la crítica de que los ejemplos que se pongan de otros sistemas políticos diversos al de México no son relevantes porque son muy diferentes al de nuestra realidad.

Tan diferente es el sistema presidencialista de Estados Unidos al sistema parlamentario británico como este último lo es del sistema presidencialista mexicano. Pero eso no impidió que Woodrow Wilson escribiera ese clásico de la política comparada, y corrigiera algunas deficiencias del sistema político estadounidense fundándose en la comparación de éste con el sistema parlamentario británico. Algo así es lo que debe proponerse también en una *Enciclopedia Parlamentaria*, entre otras cosas porque, aunque México comparte con Estados Unidos el modelo presidencialista, el sistema electoral mexicano tiene muchos más puntos en común con el sistema electoral de Alemania, por ejemplo, que con el de Estados Unidos, y porque la discusión de la política de adversarios en Inglaterra a partir de las elecciones generales de 1974 fue el preámbulo general para la reforma electoral introducida en México en 1977.

#### LA DEFENSA AUSTRIACA DEL PARLAMENTARISMO

En 1920 el jurista austriaco Hans Kelsen defendería con varios instrumentos metodológicos de corte weberiano, tal y como son los tipos ideales, a la democracia parlamentaria. Kelsen compartía con Weber la posición pluralista del politeísmo de los valores aun cuando a menudo la confundiera con una posición relativista. De cualquier modo, la defensa kelseniana se hacía para encontrar la garantía institucional que promoviera el pluralismo liberal y la tolerancia política. En *Esencia y valor de la democracia*, Kelsen fundamentaba su defensa liberal de la democracia en supuestos que parecerían ir contra el meollo de la crítica de Carl Schmitt del liberalismo y las instituciones parlamentarias:

[...] se ha dicho acertadamente que la democracia es discusión. Por eso el resultado del proceso formativo de la voluntad política es siempre la tran-

sacción, el compromiso [...] Un principio vital de la democracia es pues la garantía de libertades: libertad de pensamiento y de prensa, libertad de cultos y de conciencia; afirmación del principio de tolerancia y, sobre todo, libertad de ciencia, juntamente con la fe en la posibilidad de su objetividad.<sup>57</sup>

La conexión de la forma operativa del “método científico” con el sistema político de la democracia liberal puede parecer forzada en la versión de Kelsen, fundamentalmente porque no presenta un desarrollo explícito de las bases de su argumentación. No obstante, más adelante veremos un sólido y bien fundamentado desarrollo de esta idea en el racionalismo crítico de Karl Popper. Por lo pronto, debe bastarnos la expresión insuficiente con la que Kelsen estableció esa conexión:

La política democrática es transaccional, del mismo modo que el relativismo tiende a procurar la compensación de los puntos de vista contrapuestos, ninguno de los cuales puede aceptar íntegramente y sin reservas, y con la negación completa del otro. La relatividad del valor de cualquier fe política, la imposibilidad de que ningún programa o ideal político pretenda validez absoluta, inducen imperiosamente a renunciar al absolutismo en política [...] Tal es el sentido auténtico de aquel sistema político que llamamos democracia, y que no puede oponerse al absolutismo en política, sino por la expresión del relativismo político.<sup>58</sup>

La confusión del pluralismo con el relativismo socava la solidez de la argumentación de Kelsen pero, a pesar de ello, logran afirmarse tres valores fundacionales del liberalismo: la tolerancia en la discusión, el pluralismo valorativo como valor en sí mismo y, sobre todo, el valor de la libertad. La democracia liberal parlamentaria aparece aquí como la expresión y garantía institucional para la realización de esos valores. Sin embargo tocará a otro pensador austriaco, el filósofo vienés Karl Popper, dar un fundamento mucho más sólido y desarrollado, en su concepción del “racionalismo crítico”, de la conexión del adecuado desarrollo del método científico con las instituciones de la democracia liberal.

Desde la década de los años treinta Popper estableció, frente a los positivistas del círculo de Viena, que el conocimiento científico

<sup>57</sup> Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia* (1920), traducción Luis Logaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1980, p. 141.

<sup>58</sup> *Ibid.*, pp. 157-158.

no avanza por medio de una acumulación de hipótesis empíricamente verificadas sino por medio de un incesante proceso de conjeturas y refutaciones, donde las respuestas a los problemas planteados deben ser vistas siempre como soluciones tentativas, sujetas a un proceso *falsacionista* eliminatorio, con el fin de formular nuevos problemas. Éstos, a su vez, deben sujetarse nuevamente al proceso *falsacionista*.<sup>59</sup>

Para el racionalismo crítico, también las ciencias aplicadas y las instituciones políticas serán más eficientes y racionales en la medida en que se ajusten a este criterio de conocimiento científico y sean capaces de ponerlo en operación. El mejor programa de políticas públicas, por ejemplo, será aquel que proponga soluciones tentativas al problema del tráfico o de los vendedores ambulantes de las grandes urbes, y los sujete después a una prueba falsacionista por medio de una comunicación con la opinión pública y los puntos de vista de los gobernados a quienes esas políticas van a afectar directamente a fin de, si es necesario, refutar la solución tentativa inicial para replantear el problema, proponerle una nueva solución con base en los señalamientos apuntados por la opinión pública y los gobernados, y volver a sujetar la nueva solución tentativa al criterio falsacionista con el fin de arribar, no a una solución final y definitiva, sino más bien a una reformulación del problema.

El argumento subyacente del racionalismo crítico consiste en concebir nuestro conocimiento científico en general, y el del funcionamiento de la sociedad en particular, como falible y en todo caso inadecuado para emprender una gran planificación social. Para el racionalismo crítico de Popper, la acción racional siempre debe tomar en cuenta las falibilidades e imperfecciones de nuestro conocimiento. Políticas públicas, como la construcción de poliductos en zonas urbanas, o el trazo de ejes viales, o la instalación de una central de abastos, deben ponerse en práctica siempre con criterios incrementalistas, de tal manera que sus efectos negativos puedan ser corregidos tan pronto surjan y antes de que puedan causar daños mayores.

Los argumentos de Popper para seguir el método incrementalista en las reformas sociales y las políticas públicas, se encuentran así en íntima correspondencia con su descripción de la naturaleza y el crecimiento del conocimiento científico y con el espíritu general del

<sup>59</sup> Véase Karl Popper, "Osservazioni sulla teoría e sulla prassi dello Stato democratico" (1990), en *La lezione di questo secolo*, Venecia, Marsilio Editori, 1992, pp. 67-68.

liberalismo. La ciencia también se desempeña de acuerdo con un criterio gradualista, por lo menos en dos aspectos. Primero, porque progresa no por medio del descubrimiento de grandes verdades definitivas, sino meramente por medio de una simple *aproximación* a la verdad, es decir, por el desarrollo de teorías de verosimilitud creciente. Segundo, porque avanza por modificaciones graduales de su tradición, creencias y métodos.

Por lo mismo, para el racionalismo crítico ya no es posible diseñar, de cara a los problemas generados por el cambio social, reformas infalibles que prevean de antemano respuestas a todos y cada uno de los detalles de su aplicación. Toda reforma lleva implícita una infinidad de consecuencias no previstas. La verdadera acción racional debe tomar en cuenta siempre las imperfecciones de nuestro conocimiento, y todos debemos participar democráticamente en la corrección de sus deficiencias y limitaciones. En suma, el enfoque incrementalista del racionalismo crítico propone, en el diseño mismo de su esquema institucional para resolver problemas y conflictos sociales, un elemento democrático al enaltecer la argumentación racional, la persuasión y la demostración crítica, sin recurrir a la violencia o a la manipulación. En este sentido, a pesar de todas sus modificaciones, el racionalismo crítico es un dignísimo heredero de la tradición de la democracia parlamentaria, entendida como forma de Estado, porque propone, entre otras cosas, que la administración y las políticas públicas deben desarrollarse con un criterio abierto y democrático.

Ahora bien, Popper ha señalado recientemente que, desde una perspectiva liberal, es necesario tener mucho cuidado con la forma como se utiliza la noción de democracia: debe distinguirse nítidamente a la democracia liberal y parlamentaria de esas otras doctrinas “democráticas” que en realidad proponen una tiranía de la mayoría y, además, resulta imprescindible entender que expresiones tales como “iniciativa popular” o “gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo” no son más que meros lemas propagandísticos y demagógicos, sumamente peligrosos porque introducen una clara discordancia entre la teoría política y la realidad.<sup>60</sup> Por ello, Popper considera que la mejor forma de identificar la adecuada conexión del liberalismo con la democracia consiste en explorar las bases de la justificación valorativa de esta última:

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 66.

La democracia no es por tanto una especie de soberanía popular, sino en primer lugar el conjunto de instituciones dirigidas a defenderse de la dictadura. No permitiendo un dominio parecido al de la dictadura, una acumulación de poder, sino buscando limitar el poder estatal. Es decisivo que una democracia, en este sentido, tenga abierta la posibilidad de librarse del gobierno sin derramamiento de sangre, tanto cuando éste viole sus derechos y deberes, como cuando se considere errada o mala a su política.<sup>61</sup>

Según Popper, el auténtico sentido de la democracia en la antigua Grecia se orientaba a la idea de establecer una forma de gobierno que tenía como fin *impedir* la aparición de una tiranía. Este sentido original pareció perderse cuando Platón empezó a formular mal preguntas cruciales de la Filosofía Política. La pregunta platónica “¿quién debe mandar?” sigue teniendo, hasta la fecha, efectos negativos en la teoría política, la teoría de la legitimidad y, sobre todo, la teoría de la democracia. Así, el principio de la “soberanía popular” ha sido un intento de responder a la mala formulación de la pregunta platónica “¿quién debe mandar?” Con ello surge el gran peligro de que la ficción de la soberanía popular genere instituciones represivas al instituir una tiranía de la mayoría. Hay que sustituir así la errada formulación platónica del problema por una pregunta radicalmente distinta, a saber: “¿Cómo podemos formular la constitución del Estado, de tal modo que podamos liberarnos de malos gobiernos sin derramamiento de sangre?”<sup>62</sup>

Al formular la pregunta de esta manera, las cosas se orientan correctamente hacia un criterio falsacionista, como el del adecuado método científico, porque el acento no se pone ya en el modo de *elegir* un gobierno, sino más bien en la posibilidad de su *destitución*. También podría demostrarse, según Popper, que históricamente la democracia ateniense, “al menos con Pericles y Tucídides, no era tanto una soberanía del pueblo sino más bien un intento de evitar a cualquier costo la tiranía”.<sup>63</sup> En su célebre discurso funerario Pericles expresó que no todos podemos gobernar y dirigir, pero lo que sí podemos hacer es participar en un juicio al gobierno y erigirnos, periódicamente, en jueces del gobierno. Gracias a Tucídides, por otro lado, somos capaces de saber que la democracia ateniense también tomó decisiones criminales, como la del exterminio de la población de la isla de Melos.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 84.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 85.

Como nadie está libre del error, ninguna forma de gobierno es infalible, incluida aquella en que supuestamente el “pueblo” detenta la soberanía. La teoría de la “soberanía popular” es peligrosa en muchos sentidos, pero posiblemente el mayor peligro deriva de la consideración irracional, supersticiosa y autoritaria de que el “pueblo” (o la mayoría) está libre del error y no puede actuar injustamente. Según Popper, esta ideología no sólo es peligrosa, sino también “inmoral y debe ser rechazada”.<sup>64</sup> De alguna manera, Kelsen ya había señalado en sus escritos sobre la democracia este problema, cuando puso el ejemplo de cómo la muerte de Jesús fue decidida “democráticamente” en un plebiscito, donde el “pueblo” eligió que Jesús muriera en la cruz y liberar a un malechor como Barrabás.<sup>65</sup> Por ello, resulta necesario sustituir la dudosa, peligrosa y supersticiosa doctrina de la soberanía popular, por la más modesta, realista y crítica “teoría de la necesidad de evitar la dictadura, por ser ésta insoportable y moralmente insostenible”.<sup>66</sup>

La defensa popperiana de la democracia se orienta así primordialmente a subrayar los valores de pluralismo, tolerancia y libertad. Nosotros somos corresponsables de nuestra forma de gobierno, aun cuando no participemos directamente en el gobierno.

Pero nuestra corresponsabilidad exige libertad, mucha libertad: la libertad de palabra, la libertad de acceso a la información, la libertad de publicar y muchas otras. Un “exceso” de estatismo conduce a la falta de libertad, pero a ésta también la produce un “exceso” de libertad [...] Necesitamos la libertad para impedir que el Estado abuse de su poder, y necesitamos del Estado para impedir el abuso de la libertad.<sup>67</sup>

#### PERSPECTIVAS DE LA DEFENSA DEL PARLAMENTARISMO COMO FORMA DE ESTADO

Afortunadamente el parlamentarismo como forma de Estado cuenta con formidables defensores en la teoría política contemporánea. El racionalismo crítico de Karl Popper y el realismo pluralista de Max

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>65</sup> Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, *op. cit.*, pp. 158-159.

<sup>66</sup> Karl Popper, *La lezione di questo secolo*, *op. cit.*, p. 88.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 68.

Weber son posiblemente las dos aportaciones contemporáneas que proporcionan los mejores y más sólidos fundamentos para realizar esa defensa. Tal defensa se hace de la manera más efectiva cuando se pone el énfasis en los valores de la tolerancia y la libertad; cuando no se confunde el pluralismo con el relativismo; cuando se hace evidente que el gran adversario del pensamiento autoritario no es tanto la democracia, sino más bien el pluralismo liberal y la forma abierta de pensar, y finalmente, cuando se construye la conciencia de que ni el más original científico como Einstein, o el más genial y creativo de los líderes políticos como Gorbachov, o la más numerosa-decisión colectiva, están libres del error, y por lo tanto todos ellos son susceptibles de ser *falsados* en instancias empíricas concretas.

La democracia y el liberalismo tienen raíces históricas y teóricas muy diferentes. Hay democracias autoritarias como la propuesta en última instancia por Rousseau, y liberalismos que no son plenamente democráticos. La democracia liberal es la forma histórica de gobierno que logró combinar adecuadamente los mejores elementos de sus dos tradiciones, una vez que surgió y se desarrolló en un contexto de economía de mercado capitalista. La nueva problemática, a diferencia de lo que pensaron Laski o Schumpeter, ya no está definida por los límites de la inminente crisis del capitalismo liberal, ni por las posibilidades de trasplantar las instituciones democrático liberales de un ambiente capitalista a uno socialista, sino más bien por la necesidad de subrayar el componente pluralista, tolerante y liberal de esa forma de gobierno para fortalecer la sociedad abierta y combatir a todas las formas de fundamentalismo, incluidas las basadas en la creencia de la "soberanía popular" y de la democracia como tiranía de la mayoría. Por ello, la relación entre el capitalismo, el liberalismo y la democracia ha vuelto a delimitar el contexto relevante de significado de la teoría política contemporánea.

Por último, en una adecuada defensa contemporánea del parlamentarismo en cuanto forma de Estado, es conveniente recordar que después de las revoluciones de 1989 en Europa, por medio de las cuales cruzamos el umbral del siglo XXI, lo que presenciamos fue la victoria del liberalismo pluralista sobre la democracia totalitaria. En el horizonte de la crítica de la razón histórica, en 1989 se manifestó la silueta difuminada del espíritu de Voltaire, a quien, afirman algunos testigos presenciales, vieron sonreír cómodamente sentado sobre la tumba de Rousseau.



## LA PARTICIPACIÓN DE LOS DIPUTADOS EN UNA ÉPOCA DE REELECCIÓN

ROGELIO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ<sup>1</sup>

Existen temas que a pesar de su importancia intrínseca sólo captan la atención de los académicos hasta que algún acontecimiento político los hace parecer relevantes. El de la reelección de diputados y senadores es un buen ejemplo de este fenómeno. En 1933 la reelección consecutiva de legisladores fue eliminada después de existir desde el siglo pasado, y por mucho tiempo el cambio fue explicado como un paso más en el largo proceso de consolidación del presidencialismo mexicano. Era extraño que algún observador considerara necesaria su reinstalación. Ha sido hasta hace apenas unos años que esta posibilidad se ha propuesto y en ello, sin duda, ha influido la creciente competencia electoral, el fortalecimiento de los partidos políticos y, naturalmente, la importancia que ha cobrado el Congreso como la principal institución en la que se expresan los partidos.

Ahora no sólo se ha subrayado que la reelección favoreció el presidencialismo, sino que se le considera un factor que impidió el fortalecimiento de las cámaras y que condenó a los partidos y legisladores a un papel muy secundario. También se ha dicho que mientras existió la reelección, lejos de favorecer la carrera parlamentaria, permitió que un grupo de legisladores repitiera constantemente hasta alcanzar un poder fuera de lo común. En cierta medida, la prohibición constitucional de 1933 se explica por esta excesiva fuerza, no del Congreso sino de los legisladores permanentemente reelectos.

Lo curioso es que no hay ningún estudio que demuestre que la reelección realmente creó un grupo duradero de legisladores. Cuan-

<sup>1</sup> Agradezco la colaboración de Juan Manuel Romero, quien tuvo la paciencia de recolectar y sistematizar la información sobre los diputados, comisiones y legislaturas de todo el periodo que comprende este estudio.

do mucho se mencionan los nombres, de sobra conocidos, de personajes como Gonzalo N. Santos o Gonzalo Bautista quienes, sin duda alguna, hicieron de las cámaras su patrimonio. Pero no hay evidencia de que las trayectorias de estos políticos sean generalizables. El presente trabajo muestra la información de todos los diputados que estuvieron desde la legislatura de 1917 hasta la que concluyó en 1940 y, como se verá en las páginas siguientes, aunque la reelección existió no creó ese grupo de poderosos legisladores.

Desde ahora es conveniente señalar que esta comprobación no necesariamente cambia los análisis y apreciaciones acerca de las razones por las cuales se anuló la reelección, por el contrario. Sin duda fortaleció al presidencialismo y al poder central, pero no frente a los legisladores o, en un sentido político más amplio, al poder Legislativo, sino frente a los caciques, caudillos y grupos locales, al mismo tiempo que sirvió para terminar con la práctica, común en las primeras tres décadas del siglo, de que las cámaras fueran una arena de enfrentamientos y, sobre todo, de coaliciones que impedían los planes del gobierno federal y de los líderes nacionales. Para explicar esta hipótesis es necesario hacer una breve exposición del papel que desempeñaron las cámaras, en especial la de diputados, en los turbulentos años veinte y treinta.

#### LOS PRIMEROS PASOS EN LA INSTITUCIONALIZACIÓN

La principal tarea a la que se enfrentaron los jefes revolucionarios vencedores del Antiguo Régimen fue la de concentrar el poder en el centro del país, para lo cual constituyeron nuevas instituciones políticas, adecuaron algunas otras y se enfrentaron con los diversos poderes locales que surgieron durante la etapa armada de la Revolución. Durante años, los estudios de esta fase histórica establecieron que apenas concluidas las batallas y expedida la nueva Constitución, los caudillos Obregón y Calles lograron unificar el poder. Los primeros estudiosos concluyeron que ambos jefes políticos consiguieron construir un Estado poderoso, con una fuerza incontrastable, capaz de dirigir sin contratiempos la edificación del nuevo sistema político.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> El libro ejemplar de esta línea interpretativa es el de Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución Mexicana*, México, Era, 1975, aunque una revisión puntual

Tendrían que pasar varios años y, sobre todo, disponer de investigaciones históricas centradas en las regiones, para cambiar esta interpretación. Fue durante la década de los años ochenta, cuando diversos autores rastrearon los orígenes de la Revolución y el proceso siguiente de la etapa armada, que se descubrió que el poder central se fue construyendo lenta y duramente en medio de una disputa entre varios poderes locales bien asentados, a veces con fuerzas militares pero siempre con líderes destacados.<sup>3</sup> Así, aquel periodo originalmente considerado dominado por dos caudillos de talla nacional, como Obregón y Calles, se convirtió en una prolongada etapa de luchas y enfrentamientos, de las cuales, ciertamente, resultó victorioso el poder central pero después de eliminar a sus contrapartes locales.

La explicación original, que por años dominó la historiografía mexicana, en el sentido de que el régimen posrevolucionario se implantó con relativa facilidad debido a que el movimiento armado eliminó a los caciques y poderes locales, siempre subestimó el hecho de que la Revolución misma creó otros poderes que o bien revivieron los antiguos o se levantaron sobre sus escombros. Más aún, como lo han observado algunos investigadores,<sup>4</sup> esos caciques y caudillos que crecieron al amparo revolucionario, se mantuvieron firmes en las primeras décadas del siglo no sólo porque sus recursos les permitían desafiar al poder central sino porque también eran indispensables para pacificar a las regiones y controlar los conflictos. Contra aquella idea que afirmaba el enorme poder del centro, los nuevos estudios

---

de ésta y otras explicaciones se encuentra en el artículo de Alan Knight "La Revolución Mexicana: ¿burguesa, nacionalista o simplemente una 'gran rebelión'?", en *Cuadernos Políticos*, núm. 48, octubre-diciembre de 1986.

<sup>3</sup> La bibliografía es abundante, pero en ella destacan las obras de Alan Knight, *The Mexican Revolution*, Cambridge, USA, 1986; Friedrich Katz, *La guerra secreta en México*, México, Era, 1983; Mark A. Wasserman, *Capitalists, Caciques, and Revolution. The Native Elite and Foreign Enterprise in Chihuahua, Mexico, 1854-1911*, Chapel Hill, University of North Carolina, 1984; Francisco Xavier Guerra, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, México, FCE, 1988. Una revisión de los estudios que replantean las interpretaciones tradicionales sobre la Revolución se encuentra en Enrique Florescano, *El nuevo pasado mexicano*, México, Cal y Arena, 1991.

<sup>4</sup> Wil G. Pansters, *Política y poder en Puebla. Formación y ocaso del cacicazgo avilacamachista, 1937-1987*, México, Universidad Autónoma de Puebla-FCE, 1998; Romana Falcón, *Revolución y caciquismo. San Luis Potosí, 1910-1938*, México, El Colegio de México, 1984; Arturo Alvarado, *El portegilismo en Tamaulipas*, México, El Colegio de México, 1992.

han probado que era más débil de lo comúnmente aceptado, tanto que no podía eliminar a los caudillos locales ni podía encargarse por sí solo de la integración nacional. Por eso los caudillos fueron útiles al nuevo régimen, porque sirvieron como instrumentos para integrar a cada estado y cada localidad a la nueva nación surgida del enfrentamiento armado. Esta tarea requería tolerancia y convencimiento, las que dependieron, al menos hasta la muerte de Obregón, del carisma, la influencia personal de un caudillo que podía sobreponerse a los demás.

Pero aun así, no todo fue política de individuos, pues en esta disputa las instituciones centrales tuvieron un papel importante. Al mismo tiempo que fueron empleadas por los caudillos nacionales para consolidar el poder del Estado y debilitar a los poderes locales, los caudillos y jefes políticos participaron precisamente en éstas para intentar ampliar su fuerza frente a otros competidores y, sobre todo, frente al centro. Instituciones tan importantes como el ejército (concretamente, su profesionalización) y el Partido Nacional Revolucionario (PNR) muestran con claridad esta permanente disputa: lo mismo el ejército sirvió para disciplinar y aplastar levantamientos, que dio a diversos jefes militares recursos y tropas capaces de ser movilizadas contra el presidente en turno. El partido, que nació para unificar a caudillos, grupos y partidos locales, fue un medio privilegiado para establecer alianzas, hacer negociaciones y formar grupos que promovieran a algún líder. Éste es el caso del Congreso y, en particular, de la cámara baja, más numerosa y en la cual, por definición y principio doctrinario, radica la soberanía y buena parte de la legitimidad del régimen.

El predominio histórico del poder Ejecutivo y el hecho de que después de la Revolución en éste se concentrara el poder, ha restado atención al Legislativo. Con todo, en ningún momento ha sido eliminado, ni siquiera durante el siglo XIX cuando se suceden liberales y conservadores con distintas ideas acerca del papel del Congreso y el Ejecutivo. En cualquier caso, el poder Legislativo está presente en la política y, en especial, en la conciencia de los políticos, lo que demuestra claramente un arraigado principio de la representación popular. Pero además de esta convicción doctrinaria, el Congreso sirvió para dar presencia e influencia a los intereses privados y a los grupos locales y regionales.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Fernando Escalante, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1992, y "Orígenes y establecimiento del Congreso mexicano", en Francisco Gil

En los primeros años del siglo XX será precisamente éste el papel que desempeñe el Congreso. Tras la dispersión del poder provocada por la Revolución, las fuerzas locales van a reagruparse, representarse y enfrentarse en las cámaras.<sup>6</sup> Tan intensa será la disputa en esa institución, que no es exagerado afirmar que la integración y las discusiones en cada legislatura representan las condiciones políticas del país en aquella época. Cada jefe político va a organizar y seleccionar a los diputados y senadores de sus estados para que en el Congreso se conviertan en sus intermediarios frente al poder central.<sup>7</sup> Cada líder o jefe del grupo parlamentario será un hombre de confianza del caudillo local; otras veces será el mismo caudillo quien encabece al grupo en la cámara. Dentro, cada representación estatal va a constituir una fuerza capaz de negociar apoyos y de aliarse con otras para apoyar intereses particulares: a veces en favor del presidente, otras en su contra y algunas más para fortalecer a un líder local que logra destacar y desarrolla aspiraciones presidenciales. Quizá como en ningún otro lado, el Congreso expresaba nítidamente el doble papel que desempeñaron los caciques locales, pues esa capacidad de intervenir en la política nacional y al mismo tiempo establecer acuerdos entre bancadas regionales, lo mismo servía para la integración nacional que para potenciales conspiraciones que solamente buscaban fortalecer a un personaje.

Ése es el origen de los conocidos bloques de diputados, que lo mismo reunían grupos parlamentarios estatales que partidos locales. Todos, al final, dependían de la fuerza de los caudillos: de ahí la enorme fragmentación de partidos y, sobre todo, lo efímero de su existencia.<sup>8</sup> De hecho, no hay partido en aquella época que no esté ligado a un hombre fuerte: lo mismo el Liberal Constitucionalista que el Cooperatista Nacional y el Nacional Liberal a Carranza; el Laborista, vinculado a la CROM y a Morones; el Nacional Agrarista a Obre-

---

Villegas (coord.), *El Congreso mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, 1994.

<sup>6</sup> Lorenzo Meyer, "Los inicios de la institucionalización. La política del maxismo", en *Historia de la Revolución Mexicana*, t. 12, México, El Colegio de México, 1978, capítulo II.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 108-109, y Alberto Arnaut, "La no reelección consecutiva de legisladores", en *Crónica Legislativa*, núm. 14, abril-mayo de 1997.

<sup>8</sup> Jean Meyer, "Estado y sociedad con Calles", en *Historia de la Revolución Mexicana*, t. 11, México, El Colegio de México, 1977, capítulo III, parte 2.

gón; el Radical de Tabasco a Garrido Canabal; el Socialista del Trabajo, del Estado de México, a Abundio Gómez; el Socialista de Yucatán, a Carrillo Puerto, o el Socialista Fronterizo de Tamaulipas, a Portes Gil.

De cualquier forma, más allá de la filiación personal de cada legislador a un partido local, su verdadera lealtad estaba primero con el caudillo y después con el líder de su bancada. Dentro de cada cámara y según hubieran ocurrido las negociaciones o imposiciones, la lealtad se ponía en manos del líder del bloque y, finalmente, en el líder de la cámara. De ahí la fuerza de los diputados y senadores que lograban contar con el apoyo del presidente, del caudillo nacional o de los líderes locales a su vez vinculados al hombre fuerte del momento. El control de las cámaras, sin duda sometidas a la voluntad del jefe del Ejecutivo pero de cuya legitimidad electoral dependía su eficacia, era confiado a políticos comprometidos, capaces de imponer disciplina. La reelección consecutiva daba la posibilidad de afianzar grupos leales y líderes confiables; en ese sentido, era un medio para asegurar la presencia de los caudillos y de los poderes locales.

El nacimiento del PNR y la reforma constitucional de 1933 que eliminó la reelección consecutiva, fueron los instrumentos principales para romper a los grupos y someterlos al poder central. Como ha sido bien documentado, el PNR nació como una organización que reunía partidos y facciones locales, y en especial a los líderes y caudillos que dominaban regiones y disputaban influencias. Con él, con la aceptación de que era el único medio válido para aspirar y decidir quién accedería al poder, se estableció un medio legítimo para resolver el problema de las sucesiones. Pero, al mismo tiempo, se fortaleció al poder central al minar la fuerza de cada grupo y caudillo local. Con el nacimiento del PNR no sólo se fueron acabando los caudillos tradicionales sino se eliminaron rápidamente los partidos locales, incluidos los de mayor vigor y mejor organización.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Lorenzo Meyer, *op. cit.*, y Luis Javier Garrido, *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, Siglo XXI, 1982. En realidad, la eliminación de los poderes locales fue mucho más tardía y menos exitosa de lo aceptado. Es verdad que durante los años treinta terminaron los cacicazgos más conocidos, como los de Tomás Garrido Canabal en Tabasco, Adalberto Tejeda en Veracruz y, por supuesto, Saturnino Cedillo en San Luis Potosí, pero ello no significó acabar con los poderes locales. Por el contrario, lo que ocurrió fue la sustitución de esos caudillos por otros, menos tradicionales y más afectos a apoyarse en organizaciones de masas e instituciones políticas, como Gonzalo N.

La reforma contra la reelección completó la medida. Es conocida la historia y el proceso seguido por el PNR (y detrás de éste, por Calles) para imponer la reforma.<sup>10</sup> En 1932 se realizó el Congreso Nacional de Legislaturas con el fin de unificar las leyes electorales y plantear, por primera vez, la no reelección. La propuesta fue tan sorpresiva, que el Congreso terminó con el abierto rechazo de fieles líderes callistas, como Luis L. León y Gonzalo N. Santos, e incluso el retiro de varias delegaciones estatales (Chihuahua, Guerrero, Nuevo León, Puebla, Sonora y Veracruz). El PNR, más tarde, convocó a una Convención Extraordinaria en la que prácticamente se decidió la reforma. En diciembre del mismo año, once meses después de su primer intento, Calles y el PNR consiguieron que, primero la Cámara de Diputados y meses después la de Senadores, en ese momento controladas por políticos más de una vez reelegidos, aprobaran las reformas constitucionales.<sup>11</sup>

La resistencia de las delegaciones prueba con toda claridad que desde un principio la medida se interpretó como un intento destinado a debilitar los poderes locales. Por contrapartida, el esfuerzo del PNR, las negociaciones y presiones de Calles (que llegaron incluso a expulsar temporalmente del partido a un político como Gonzalo N. Santos por oponerse al principio a la reforma), revelan que se trataba de una ofensiva para someter grupos y de paso al mismo Congreso. Como lo han advertido los especialistas,<sup>12</sup> la no reelección consecutiva significó que la selección de los legisladores pasara de las entidades al partido y, por ende, al presidente de la República. De ahí que la reforma haya sido una temprana medida dirigida, primero, a fortalecer el papel del PNR como brazo unificador de los grupos locales y, segundo, al presidente.

---

Santos en San Luis Potosí, Maximino Ávila Camacho en Puebla y, con rasgos un poco diferentes, Emilio Portes Gil en Tamaulipas. Los poderes locales nunca han desaparecido en el sistema mexicano, aunque sí fueron sometidos cuando las instituciones federales se fortalecieron, entre éstas, destacadamente, el Congreso.

<sup>10</sup> Benito Nacif-Hernández, *The Mexican Chamber of Deputies. The Political Significance of Non-Consecutive Re-Election*, tesis, Universidad de Oxford, 1995; Maité Careaga Tagüeña, *Reformas institucionales que fracasan. El caso de la reforma reeleccionista en el Congreso mexicano, 1964-1965*, tesis, ITAM, 1996, y Luis Javier Garrido, *op. cit.*, pp. 135-145.

<sup>11</sup> Una historia no exenta de exageraciones pero sumamente amena se encuentra en Gonzalo N. Santos, *Memorias*, México, Grijalbo, 1984, pp. 475-511, uno de los principales protagonistas de la reforma.

<sup>12</sup> Benito Nacif-Hernández, *op. cit.*, *pássim*.

La no reelección limitaba los poderes fragmentados, pero en términos del Congreso mismo la reforma servía para eliminar el foro y arena en que se había convertido el poder Legislativo. Era, en consecuencia, una medida de Calles para terminar con las disputas por el poder que durante los años veinte se habían desarrollado y que, con el asesinato de Obregón, se habían intensificado gravemente. La no reelección, como ha sido advertido por Careaga Tagüeña, tuvo un origen inesperado al ocurrir la muerte del caudillo.<sup>13</sup> La reelección de legisladores fue un principio aceptado y nunca puesto en duda en el siglo XIX, que sobrevivió intacto a pesar no sólo de los frecuentes cambios de Constitución, sino de la expresa enmienda que el maderismo introdujo para la Presidencia de la República en noviembre de 1911. Fue el abuso de Obregón, quien obligó a modificar aquella conquista de Madero, su asesinato en 1928 y la necesidad de Calles de evitar sospechas sobre su responsabilidad en el homicidio, lo que llevó a restituir la prohibición en cuanto a la Presidencia, y a extenderla a los legisladores. Sea como fuere, la no reelección consecutiva sirvió para que el poder central, empeñado desde Obregón en fortalecerse, encontrara un recurso más para debilitar a los grupos y caudillos locales. Naturalmente la medida tuvo como una consecuencia fundamental el fortalecimiento del presidencialismo al someter, política y no constitucionalmente, al Congreso. Pero si se observa con detenimiento, el solo hecho de que la medida antirreeleccionista no se acompañara de una reforma constitucional que le restara facultades, revela que el objetivo primordial no era minar el poder Legislativo sino restar fuerza a los poderes locales. Dicho en otras palabras, aunque la medida terminó por replantear la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, estaba dirigida a controlar a los caciques y caudillos. Se trata de un recurso que surgía en medio de un proyecto de nación integrada, no de una medida perversa que sometiera al poder Legislativo.

### ¿CUÁNTA REELECCIÓN EXISTIÓ?

Precisamente porque las cámaras, y de manera destacada la de diputados, se habían convertido en un foro de expresión de los grupos locales, es fácil suponer que la reelección fue ampliamente utilizada

<sup>13</sup> Carmen Careaga Tagüeña, *op. cit.*, pp. 29-30.



y que en ella se asentó un grupo consistente de legisladores. Las cifras muestran un fenómeno diferente. Como puede apreciarse en el cuadro 1, la abrumadora mayoría de los diputados (75% de 1 568) que ocuparon un escaño entre 1917 y 1940 lo hicieron una sola vez, lo que significa que, pese a la abierta y aceptada reelección, ellos no pudieron o no quisieron disfrutarla. Los diputados que estuvieron en dos periodos alcanzan 16% del total, y apenas 9% ocupó entre tres y siete periodos legislativos. A pesar de que este último porcentaje es importante, es preciso advertir que a medida que aumenta el número de legislaturas desciende notablemente el de diputados, a tal grado que únicamente cinco políticos fueron representantes populares en seis ocasiones y uno en siete periodos.

CUADRO 1

Reelección de diputados federales  
1917-1940

	<i>Absolutos</i>	(%)
Con 1 legislatura*	1 176	75.0
Con 2 legislaturas	247	15.7
Con 3 legislaturas	94	6.0
Con 4 legislaturas	33	2.1
Con 5 legislaturas	12	0.8
Con 6 legislaturas	5	0.3
Con 7 legislaturas	1	0.06
Total	1 568	100

\* Una legislatura significa que antes no habían ocupado un escaño federal y tampoco volvieron a tenerlo.

Fuente: Cámara de Diputados, *Directorio de la...*, legislaturas XXVII a la XXXVII, 1917-1940, ediciones de 1918 a 1938, México, Congreso de la Unión.

Como es previsible, entre este pequeño número de diputados se encuentran los más conocidos políticos de la época del caudillismo y el maximato (véase el anexo): Manlio Fabio Altamirano, Gonzalo Bautista (ambos con seis legislaturas), Froylán C. Manjarrez y Gonzalo N. Santos (con cinco), José Aguilar y Maya, Gilberto Fabila, Wenceslao Labra, Luis L. León, Federico Medrano, Melchor Ortega y Genaro V. Vázquez (todos con cuatro). Pero a su lado se encuentran también muchos otros poco conocidos (o francamente desconocidos, como Guillermo Rodríguez, el único que ocupó siete periodos consecutivos desde 1920), lo que indica que la reelección, además de no ser frecuente, no fue aprovechada por los políticos más fuertes de la época para construirse grupos que los ayudaran a ampliar sus carreras. Como ha sucedido en otros estudios sobre la élite política en México, algunas trayectorias personales se han generalizado como ejemplos típicos de una generación o de un fenómeno político.

Los datos muestran, simple y sencillamente, que la existencia de la reelección no impidió el acceso continuo de nuevos políticos a la cámara ni creó un grupo homogéneo de legisladores, capaz de imponer condiciones al Ejecutivo federal, los grupos locales o el mismo PNR.<sup>14</sup> Más aún, al revisar los porcentajes de reelección en cada legislatura, desde 1918 hasta 1934, cuando se prohibió la medida, resulta que el ingreso de nuevos legisladores fue constante y en proporciones significativas. Como se aprecia en el cuadro 2, a excepción de las legislaturas de 1928 a 1932, en las restantes una cuarta parte de los diputados, cuando más, lo había sido en el periodo inmediato anterior. Estos datos demuestran que siempre dos terceras partes de la cámara baja estuvieron constituidas por nuevos representantes que, de acuerdo con el cuadro 1 (75% de diputados con un solo periodo), lo más probable es que estuvieran en la cámara una única vez.

<sup>14</sup> No debe perderse de vista que los datos proceden de la Cámara de Diputados y que podrían modificarse si se hiciera el mismo seguimiento para el Senado. Con todo, es posible pensar que la situación no se alteraría sustancialmente, sobre todo si se piensa que el periodo para esta cámara era más largo que en la de diputados y, por tanto, fue menor el número de legislaturas en las cuales un diputado pudiera convertirse inmediatamente en senador. Desde luego, existen casos como el de Gonzalo N. Santos quien fue, al mismo tiempo, diputado federal y senador entre 1932 y 1934 pero, de nuevo, se trata de un caso particular, no necesariamente generalizable.

## CUADRO 2

Reelección de diputados en cada legislatura  
1918-1934

Periodo	Total de diputados	Diputados reelectos*	
		Abs.	(%)
1918 - 1920	241	4	1.7
1920 - 1922	212	31	14.6
1922 - 1924	260	53	20.3
1924 - 1926	255	63	24.7
1926 - 1928	274	72	26.3
1928 - 1930	237	85	35.9
1930 - 1932	154	63	40.9
1932 - 1934	171	44	25.7

\* Del periodo inmediato anterior.

Fuente: Cámara de Diputados, *Directorio de la...*, legislaturas XXVII a la XXXVII, 1917-1940, ediciones de 1918 a 1938, México, Congreso de la Unión.

Con todo, no deja de llamar la atención que las legislaturas de 1928-1930 y 1930-1932 registren más reelecciones de lo común hasta entonces. Ambas corresponden a la etapa del maximato, cuando la figura del poder no institucional, personal de Calles, no sólo controló la política nacional sino se sobrepuso a la misma Presidencia de la República. En ese sentido, no parece extraño que los líderes locales reforzaran su presencia en la cámara baja con políticos experimentados para resistir al callismo, y que el jefe máximo, a su vez, reafirmara la necesidad de eliminar ese importante obstáculo político. La interpretación parece confirmarse con el restablecimiento de la pauta de reelección que ocurre en el periodo siguiente, en el cual de nuevo la cuarta parte era de diputados con experiencia previa. Pareciera que una vez vencidas las resistencias, se reanudara la práctica presidencial, a tal grado que es precisamente esa legislatura la encargada de anular la reelección de diputados.

La relación entre diputados reelectos y nuevos, si bien echa por tierra un supuesto arraigado en el análisis de los años treinta, plantea un nuevo problema: ¿por qué si la reelección era admitida y las cá-

maras eran una eficaz arena de negociación y confrontación para los poderes locales, no fue empleada para crear grupos consistentes que aseguraran la presencia de los caudillos y jefes locales?

La pregunta tal vez tenga tres respuestas. Por un lado, es probable que los mismos caudillos impidieran la reelección consecutiva de todos los diputados con el fin de evitar que se crearan grupos capaces de disputarles el poder local. Es verdad que un conjunto de diputados que permaneciera en las legislaturas consolidaría el poder del líder que los había seleccionado pero, al mismo tiempo, habría podido desligarse de su influencia, establecer alianzas por su cuenta y, finalmente, eliminar al caudillo local.

Por otro lado, como lo han advertido algunos autores, el líder local no era el único que decidía quiénes ocupaban las diputaciones federales. Las cámaras locales gozaban, en ese entonces, de un amplio poder: como Colegio Electoral se calificaban a sí mismas y podían corregir resultados; ratificaban la elección del gobernador y de los presidentes municipales, etc.,<sup>15</sup> de tal manera que los mismos legisladores locales eran un sector interesado en ocupar curules en el Congreso federal y, por ende, capaces de obligar a la renovación de los diputados. Dicho en otras palabras, el caudillo local no siempre era capaz de controlar las diputaciones locales, lo que lo obligaba a negociar y renovar las federales. Así, el principio de la reelección no habría sido aprovechado por la misma fragmentación del poder que, a su vez, las cámaras expresaban.

Pero también existe otra respuesta, en este caso del poder Ejecutivo federal. El más interesado en evitar un congreso fuerte, capaz de oponerse a sus medidas e incluso imponer las suyas, era el presidente o caudillo en turno. Unas cámaras que retuvieran grupos homogéneos por largo tiempo, constituían una seria amenaza para consolidar el poder central. De ahí que, curiosamente, los legisladores con más reelecciones en sus trayectorias hayan sido políticos vinculados estrechamente a Obregón y Calles y, por lo tanto, los encargados de controlar las cámaras.<sup>16</sup> En ese sentido la creación de los bloques y la dirección de las

<sup>15</sup> Jeffrey Weldon, "Congress, Political Machines, and the Maximato: The No-Reelection Reforms of 1933", ponencia en LASA, 1994.

<sup>16</sup> Precisamente algunos de los diputados con más reelecciones, como Gonzalo N. Santos y Gonzalo Bautista, figuran en las dos legislaturas donde aumenta el porcentaje de reelección.

comisiones revelan la necesidad de imponer conductas a los legisladores desde la Presidencia de la República o la jefatura máxima.

De esta suerte, los personajes más conocidos por sus reelecciones no representan tanto poderes locales como los intereses del caudillo nacional en turno. En consecuencia, eliminar la reelección consecutiva en 1933 no sería más que el punto final de una constante práctica del Ejecutivo federal por evitar la formación de grupos que le disputaran el poder. La reelección no prosperó debido a que muchos factores e intereses se disputaban el derecho a decidir. En una confrontación por el poder, el centro tenía más probabilidades de obtener ventajas y al presentarse la oportunidad con el asesinato de Obregón, se termina por cancelar un principio que había resistido los mayores cambios políticos.

Las cifras permiten hacer una comparación interesante. Se ha dicho que la reforma de 1933 impidió el fortalecimiento del Congreso y la profesionalización de los legisladores. Aunque las cifras ya revisadas muestran que la reelección no fue un factor que se aprovechara para constituir un cuerpo experimentado de legisladores, vale la pena analizar si el cambio afectó realmente las pautas de comportamiento en el ingreso de diputados. El cuadro 3 presenta las cifras de las dos legislaturas inmediatamente posteriores a la aplicación de la reforma. Como se puede ver, las proporciones de diputados reelegidos se mantienen respecto del periodo en el cual estuvo vigente la posibilidad. De 173 diputados que integraron la legislatura de 1934-1937, 79% lo hizo por primera vez y solamente 21% contaba con más de una legislatura previa. En el periodo 1937-1940 las diferencias son menores y, en general, mantienen las tendencias: 86% ingresó sin antecedentes previos y 14% con una o más experiencias anteriores. Al separar las dos únicas legislaturas que comprende este estudio, en las cuales ya no se permitió la reelección consecutiva, las proporciones no alteran las del periodo en el cual sí operaba, ni tampoco las que se registran periodo por periodo (cuadro 2). Dicho en otros términos, no hay evidencia de que la reforma de 1932 realmente afectara el comportamiento que mantenían los legisladores antes de aplicarse. Con o sin prohibición, los diputados se reeligieron casi las mismas veces.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Es verdad que se trata solamente de dos legislaturas y que se necesitan mayores datos. Benito Nacif presenta las cifras correspondientes al periodo de 1982-1991 y en ellas se advierte la misma tendencia: 81.9% de los diputados estuvieron

CUADRO 3

Composición de legislaturas  
sin reelección consecutiva

Legislatura	Ningún periodo	Diputados con					Total
		1*	2	3	4	5 y más	
1934-1937	136	18	11	3	3	2	173
(%)	78.6	10.4	6.3	1.7	1.7	1.2	
1937-1940	150	10	9	1	4	0	174
(%)	86.0	5.7	5.2	0.6	2.3	0	

\* Significa periodos previos al indicado.

Fuente: Cámara de Diputados, *Directorio de la...*, legislaturas XXVII a la XXXVII, 1917-1940, ediciones de 1918 a 1938, México, Congreso de la Unión.

A la luz de estos datos, tal vez sea necesario replantear cuán indispensable es que se reimplante la reelección consecutiva de legisladores. El principal argumento para apoyar la demanda consiste en que un representante adquiere experiencia en las tareas legislativas y con ello se mejora la eficiencia del Congreso. No obstante, valdría la pena discutir cuánta experiencia legislativa realmente se alcanza permitiendo que un diputado o senador se mantenga el tiempo que desee, y si en verdad la limitación de dejar pasar al menos un periodo no permitió que un grupo de legisladores, así fuera limitado, adquiriera esa preparación. Si bien la acumulación de experiencia es una cualidad irrefutable, también es verdad que la reelección ilimitada, sólo contenida por la prueba periódica de los comicios (por lo demás, relativamente manejables por las maquinarias partidarias), no ayuda a las tareas legislativas sino a crear grupos de interés en los congresos, que anteponen sus propios objetivos (personales y grupales) a los del partido al que pertenecen. Admitir la reelección en estos términos

una sola vez en la cámara; 15.2% un periodo más, y apenas 2.9% en dos o más ocasiones. Con un largo periodo de diferencia la reelección, consecutiva o con periodos intermedios, revela las mismas tasas de repetición. *The Mexican...*, *op. cit.*, cuadro 3.2, p. 108.

no ayudaría al funcionamiento institucional del poder Legislativo; por el contrario, podría producir la paradoja de que, en los inicios de la democracia, se crearan grupos que controlaran el Congreso e impidieran el objetivo modernizador.

### LAS COMISIONES LEGISLATIVAS

Las comisiones legislativas cumplen varias funciones en las cámaras. La primera, y acaso la que mejor justifica su existencia, es realizar de manera especializada el trabajo general de los congresos, es decir, el estudio y preparación de las leyes. En ese sentido, las comisiones llegan a tener verdadero poder de decisión pues en la medida en que se acepta su conocimiento en la materia pueden estudiar una ley, pero también decidir cómo debe ser redactada.

Derivada de esta tarea se encuentra otra función que permite a las cámaras vincularse con el gobierno. Las comisiones se han convertido en una primera instancia que puede convocar a los ministros o secretarios de Estado para consultar, discutir o ampliar información acerca de las leyes que los ocupan. Pueden, en consecuencia, convertirse en foros de discusión entre legisladores y funcionarios gubernamentales. Como puede apreciarse, las comisiones son formas de dividir y organizar el trabajo legislativo y, en ese sentido, racionalizarlo y hacerlo eficiente. Pero también cumplen otra importante función política y partidaria, pues las comisiones sirven para encuadrar a los legisladores y disciplinar su comportamiento y su voto.<sup>18</sup>

Como es fácil suponer, en los primeros años de este siglo y en las condiciones de fragmentación política que imperaban en el país, las comisiones y, en general las tareas legislativas, eran absolutamente secundarias. Ni la especialización ni el estudio de una ley eran aspectos que se consideraran seriamente para incorporar a los legisladores. En términos de las confrontaciones políticas, eran más importantes los llamados bloques parlamentarios en los cuales se congregaban los diversos grupos locales, que la conformación de comisiones. Y eso se expresa muy claramente en el reparto de comisiones legislativas en el periodo 1917-1940.

<sup>18</sup> Jorge Moreno Collado, "Comisiones legislativas de la Cámara de Diputados", *Quórum*, núm. 44, julio de 1996.

El cuadro 4 presenta, de acuerdo con los subconjuntos de diputados reelegidos, la integración de comisiones. Lo más destacado de estos datos es la irregularidad que presentan las comisiones, de tal suerte que no puede establecerse una pauta específica de comportamiento. En estricto sentido, parecen tener la misma importancia para los diputados, más aún si se considera que en este caso se trata de aquellos supuestamente favorecidos por la reelección consecutiva. En el mismo plano se encuentran las comisiones de Justicia que de Minas, Crédito Público o Trabajo.

CUADRO 4

Comisiones más frecuentes  
por grupos de diputados con reelección

<i>Comisión</i>	<i>Número de legislaturas</i>				
	2	3	4	5	6
Gran Comisión	x	x	x	x	x
Insaculación de Jurados	x	x	x	x	x
Gobernación	x	x	x	x	
Revisión de Credenciales	x	x			
Justicia	x				
Comunicaciones	x	x			
Petróleo	x				
Guerra	x		x	x	
Marina	x				
Relaciones Exteriores	x				
Minas		x			x
Trabajo		x	x		x
Educación Pública		x			
Peticiones		x			
Puntos Constitucionales		x	x	x	
Instructora Gran Jurado			x		
Crédito Público			x		
Hacienda			x		
Presupuesto y Cuenta			x		
Contaduría Mayor de Hacienda				x	

Fuente: Cámara de Diputados, *Directorio de la...*, legislaturas XXVII a la XXXVII, 1917-1940, ediciones de 1918 a 1938, México, Congreso de la Unión.



No existe una tendencia que indique que la reelección y, por ende, el poder de los legisladores, dependiera de la importancia institucional de la cámara. Una clara demostración de ello es que la Gran Comisión, encargada del control de ese organismo, no figura en todos los subconjuntos, como tampoco figuran Gobernación, Puntos Constitucionales o la Contaduría Mayor de Hacienda. De nuevo lo importante en el papel de los diputados, especialmente en aquellos que se reeligieron por largos periodos, no estaba en su trabajo camarl, legislativo, sino en el control político de los grupos que ocupaban el Congreso, y para ello la incorporación de las comisiones era poco importante.

Es conveniente advertir, empero, que el peso de lo político en las tareas del Congreso no impidió que poco a poco se fueran creando las comisiones y, por ese medio, se ampliara el trabajo legislativo propio de las cámaras. Como se ve en el cuadro 5, el mayor número de comisiones fueron creadas entre 1917 y 1920, las primeras legislaturas después de la Revolución, y a partir de entonces y hasta la reforma de 1933, son pocas las nuevas. No deja de llamar la atención que sea en el primer periodo en que ya no estaba vigente la reelección consecutiva, cuando se establecen más comisiones. Por supuesto, los mismos legisladores fueron corrigiendo ese impulso por implantar nuevas comisiones, como se aprecia en los periodos 1922-1924, y 1932-1934. En este último, además de aprobarse la no reelección, se suprimieron 18 comisiones, lo que explica que la legislatura siguiente decidiera fundar 28.

Un seguimiento más cuidadoso del trabajo legislativo de aquella época y en especial de las actividades en las comisiones, tal vez revelaría que funcionaron como medios para dar tareas más o menos cotidianas a los diputados y, antes que otra cosa, para agruparlos de manera más eficaz y controlable, lo que no podía hacerse con los bloques o los grupos parlamentarios por entidad. Más allá del cumplimiento de las tareas propias de las comisiones, éstas habrían servido para mezclar a los diputados rompiendo los grupos locales, con el fin de establecer alianzas entre coaliciones del todo diferentes.

A reserva de que estudios posteriores comprueben o corrijan estos datos, de lo analizado hasta ahora se desprende que la reelección consecutiva no desarrolló un grupo permanente de diputados que lograra hacerse de poder y que, en contraste, la reforma de 1933, que admitió la reelección pero con un periodo intermedio, no modi-

ficó sustancialmente la pauta de diputados dispuestos a repetir en las legislaturas. Por otro lado, la actividad política de la cámara como foro de disputas entre diversos poderes locales y el central, se manifiesta claramente tanto en la continua sustitución de legisladores como en una baja actividad de las comisiones, al menos en su función especializada de estudio de las leyes.

CUADRO 5

Comisiones legislativas  
1917-1940

<i>Periodo</i>	<i>Creación</i>	<i>Supresión</i>
1917-1918	15	2
1918-1920	28	1
1920-1922	1	0
1922-1924	3	21
1924-1926	4	3
1926-1928	0	0
1928-1930	0	2
1930-1932	1	1
1932-1934	0	18
1934-1937	28	0
1937-1940	9	0

Fuente: Cámara de Diputados, *Directorio de la...*, legislaturas XXVII a la XXXVII, 1917-1940, ediciones de 1918 a 1938, México, Congreso de la Unión.

En el periodo que coincide plenamente con la etapa reconocida como de la institucionalización del régimen revolucionario, el Congreso, y en forma destacada la Cámara de Diputados, fue una arena de discusión y lucha política más que un organismo legislativo y, menos aún, un poder de la Unión capaz de equilibrar el del Ejecutivo. Al menos no en cuanto a sus facultades constitucionales, pues gracias a que esa arena de discusión era el espacio donde los líderes y grupos locales manifestaban sus intereses e influían en la política nacional, sí constituyó un factor de contrapeso importante. Es preciso subrayar

que este papel no dependió de sus atribuciones o diseño legal, sino de las prácticas políticas de la época, que modificaron su función original, incluso hasta años recientes. Es por ello que la discusión en torno de las funciones del Congreso y sus relaciones con el poder Ejecutivo no debiera limitarse a las atribuciones constitucionales ni menos a pretender un simple aumento de ellas. Si la revisión de facultades muestra que el Congreso cuenta con un número importante de atribuciones, el estudio de sus actividades *reales*, incluso en una época de indudable predominio presidencial, revela que puede desempeñar un relevante papel en la política. El diseño constitucional no es la única variable que se debe considerar en el estudio del equilibrio de poderes, están también las prácticas políticas, sus cambios y la manera en que reorientan esas facultades legales.

## ANEXO

## Diputados con más de dos legislaturas, 1917 – 1940

<i>Número de legislaturas</i>	<i>Nombre</i>	<i>Legislaturas</i>	<i>Periodos</i>
7	Guillermo Rodríguez	XXIX – XXXV	1920 – 1934
6	Manlio Fabio Altamirano	XXVIII – XXXII XXXVI	1918 – 1928 1934 – 1937
6	Gonzalo Bautista	XXX – XXXV	1922 – 1934
6	Liborio Espinosa y Elenes	XXVIII – XXX XXXII – XXXIV	1918 – 1924 1926 – 1932
6	Luis G. Márquez	XXX – XXXV	1922 – 1934
6	David Montes de Oca	XXIX – XXXIII XXXVI	1920 – 1930 1934 – 1937
5	Francisco Arlanzón	XXVIII XXXI – XXXIV	1918 – 1920 1924 – 1932
5	Arturo Campillo Seyde	XXIX – XXXII XXXVI	1920 – 1928 1934 – 1937
5	Epifanio Castillo	XXXII – XXXV XXXVII	1926 – 1934 1937 - 1940
5	Alejandro Cerisola	XXXI – XXXIV XXXVI	1924 – 1932 1934 – 1937
5	José María Cuéllar	XXVIII – XXXI XXXIII	1918 – 1926 1928 - 1930
5	Enrique Fernández Martínez	XXIX XXXI XXXIII – XXXIV XXXVI	1920 – 1922 1924 – 1926 1928 – 1932 1934 – 1937
5	Froylan C. Manjarrez	XXVII XXIX – XXX XXXV XXXVII	1917 – 1918 1920 – 1924 1932 – 1934 1937 – 1940

## ANEXO (continuación)

<i>Número de legislaturas</i>	<i>Nombre</i>	<i>Legislaturas</i>	<i>Periodos</i>
5	Rafael E. Melgar	XXXI – XXXV	1924 – 1934
5	Alfonso Francisco Ramírez	XXXI – XXXIV XXXVII	1924 – 1932 1937 – 1940
5	José Santos Alonso	XXXII – XXXV XXXVII	1926 – 1934 1937 – 1940
5	Gonzalo N. Santos	XXXI – XXXV	1924 – 1934
5	Enrique L. Soto	XXX – XXXIV	1922 – 1932
4	José Aguilar y Maya	XXXI – XXXIII XXXVII	1924 – 1930 1937 – 1940
4	Augusto Aillaud	XXIX XXXII – XXXIII XXXVI	1920 – 1922 1926 – 1930 1934 – 1937
4	J. Guadalupe de Anda	XXVIII XXXI - XXXIII	1918 – 1920 1924 - 1930
4	Eduardo Arrioja Isunza	XXVIII – XXX XXXV	1918 – 1924 1932 – 1934
4	Armando P. Arroyo	XXXII – XXXV	1926 – 1934
4	José Castilleja	XXVIII XXX XXXII - XXXIII	1918 – 1920 1922 – 1924 1926 – 1930
4	Gilberto Fabila	XXX – XXXII XXXV	1922 – 1928 1932 – 1934
4	Amado Fuentes B.	XXXI XXXIII - XXXV	1924 – 1926 1928 – 1934
4	Moisés Rosalío García	XXXII – XXXV	1926 – 1934
4	Candelario Garza	XXVIII – XXX XXXII	1918 – 1924 1926 – 1928

## ANEXO (continuación)

<i>Número de legislaturas</i>	<i>Nombre</i>	<i>Legislaturas</i>	<i>Periodos</i>
4	Francisco J. González	XXXII – XXXV	1926 – 1934
4	Silviano Hurtado	XXIX XXXII – XXXIV	1920 – 1922 1926 – 1932
4	Wenceslao Labra	XXXII - XXXV	1926 – 1934
4	Luis L. León	XXIX – XXXI XXXV	1920 – 1926 1932 – 1934
4	Federico Medrano V.	XXX – XXXI XXXIII – XXXIV	1922 – 1926 1928 – 1932
4	Enrique Meza	XXVIII – XXX XXXIII	1918 – 1924 1928 – 1930
4	Manuel Mijares V.	XXXII – XXXV	1926 – 1934
4	Fernando Moctezuma	XXXII – XXXV	1926 – 1934
4	David Orozco	XXXI – XXXIV	1924 – 1932
4	Basiliso Ortega	XXXII – XXXIV XXXVI	1926 – 1932 1934 – 1937
4	Melchor Ortega	XXXI – XXXIII XXXV	1924 – 1930 1932 – 1934
4	Romeo Ortega	XXX – XXXII XXXVI	1922 – 1928 1934 – 1937
4	Rafael Picazo	XXXI – XXXIV	1924 – 1932
4	Efraín Pineda	XXXI – XXXIV	1924 – 1932
4	Rafael Quevedo	XXX – XXXIII	1922 – 1930
4	Ricardo Reyes Márquez	XXX – XXXIII	1922 – 1930
4	Manuel Riva Palacio	XXXII – XXXV	1926 – 1934
4	Pedro C. Rodríguez	XXXII – XXXV	1926 – 1934

## ANEXO (continuación)

<i>Número de legislaturas</i>	<i>Nombre</i>	<i>Legislaturas</i>	<i>Periodos</i>
4	José Siurob	XXVIII - XXXI	1918 - 1926
4	Antonio Valadez Ramírez	XXVIII - XXXI	1918 - 1926
4	Genaro V. Vázquez	XXVIII XXX - XXXII	1918 - 1920 1922 - 1928
4	José Zataray	XXXII - XXXV	1926 - 1934
4	Leopoldo Zíncúnegui Tercero	XXVIII - XXIX XXXI - XXXII	1918 - 1922 1924 - 1928
3	Gabriel Aguillón Guzmán	XXXI - XXXIII	1924 - 1930
3	Juan G. Alvarado	XXXIII - XXXV	1928 - 1934
3	Juan Manuel Álvarez del Castillo	XXVIII - XXX	1918 - 1924
3	Miguel Andreu Almazán	XXXII - XXXIII XXXVII	1926 - 1930 1937 - 1940
3	Manuel Aradillas	XXXIII - XXXV	1928 - 1934
3	Fernando Arenas	XXXII - XXXIII XXXV	1926 - 1930 1932 - 1934
3	Agustín Arroyo Ch.	XXIX - XXXI	1920 - 1926
3	Honorato Austria	XXXII - XXXIII XXXVII	1926 - 1930 1937 - 1940
3	Manuel Avilés	XXXII - XXXIV	1926 - 1932
3	David Ayala	XXXIII - XXXV	1928 - 1934
3	Praxedis Balboa Jr.	XXXIII - XXXIV XXXVI	1928 - 1932 1934 - 1937
3	Manuel Balderas	XXXII - XXXIII XXXVI	1926 - 1930 1934 - 1937

## ANEXO (continuación)

<i>Número de legislaturas</i>	<i>Nombre</i>	<i>Legislaturas</i>	<i>Periodos</i>
3	Rafael V. Balderrama	XXIX – XXX XXXII	1920 – 1924 1926 – 1928
3	Juan de Dios Bátiz	XXX – XXXI XXXIV	1922 – 1926 1930 – 1932
3	Desiderio Borja	XXXI – XXXIII	1924 – 1930
3	Enrique von Borstel M.	XXIX – XXXI	1920 – 1926
3	Salustio Cabrera	XXXI – XXXIII	1924 – 1930
3	Leopoldo E. Camarena	XXVIII – XXIX XXXIII	1918 – 1922 1928 – 1930
3	Francisco S. Carreto	XXXII – XXXIII XXXVII	1926 – 1930 1937 – 1940
3	Roberto Casas Alatríste	XXVIII – XXX	1918 – 1924
3	Ariosto Castellanos C.	XXXI – XXXIII	1924 – 1930
3	Ángel Castillo Lanz	XXXIII – XXXV	1928 – 1934
3	José Castillo Torre	XXVIII XXX – XXXI	1918 – 1920 1922 – 1926
3	Porfirio del Castillo	XXVII XXIX – XXX	1917 – 1918 1920 – 1924
3	Refugio Cervantes	XXX – XXXII	1922 – 1928
3	Eliseo L. Céspedes	XXVIII – XXX	1918 – 1924
3	Eduardo Cortina	XXXII – XXXIII XXXV	1926 – 1930 1932 – 1934
3	Ricardo Covarrubias	XXX – XXXII	1922 – 1928
3	Carlos Cuervo	XXIX – XXXI	1920 – 1926



ANEXO (*continuación*)

<i>Número de legislaturas</i>	<i>Nombre</i>	<i>Legislaturas</i>	<i>Periodos</i>
3	J. Jesús Delgado	XXXI - XXXII XXXIV	1924 - 1928 1930 - 1932
3	Antonio Díaz Soto y Gama	XXIX - XXXI	1920 - 1926
3	Luis Díaz	XXXI - XXXIII	1924 - 1930
3	Prócoro Dorantes	XXIX - XXXI	1920 - 1926
3	Juan M. Esponda	XXXIII - XXXV	1928 - 1934
3	Felipe Estrada	XXXIII - XXXV	1928 - 1934
3	Lorenzo Gámiz	XXIX - XXX XXXIV	1920 - 1924 1930 - 1932
3	Esteban García de Alba	XXXII - XXXIV	1926 - 1932
3	Antonio García Pedraza	XXXIII - XXXV	1928 - 1934
3	José García Ramos	XXXI - XXXIII	1924 - 1930
3	Manuel García Vigil	XXVII - XXIX	1917 - 1922
3	Antonio M. García	XXVIII XXXI - XXXII	1918 - 1920 1924 - 1928
3	Antonio Garza Castro	XXXI - XXXIII	1924 - 1930
3	Francisco Garza	XXIX - XXX XXXII	1920 - 1924 1926 - 1928
3	José V. Gómez Cano	XXXI XXXIII - XXXIV	1924 - 1926 1928 - 1932
3	Andrés E. Gómez	XXXI - XXXIII	1924 - 1930
3	Filiberto Gómez	XXX - XXXII	1922 - 1928
3	Rodrigo Gómez	XXIX - XXXI	1920 - 1926
3	José F. Gutiérrez	XXX - XXXII	1922 - 1928

## ANEXO (continuación)

<i>Número de legislaturas</i>	<i>Nombre</i>	<i>Legislaturas</i>	<i>Periodos</i>
3	Enrique Hernández Álvarez	XXIX – XXXI	1920 – 1926
3	Francisco Hernández	XXX XXXII XXXVII	1922 – 1924 1926 – 1928 1937 – 1940
3	Fernando Herrera	XXX XXXII – XXXIII	1922 – 1924 1926 – 1930
3	Ernesto Hidalgo	XXXII – XXXIV	1926 – 1932
3	Juan B. Izábal	XXXI – XXXIII	1924 - 1930
3	Manuel Jasso	XXXIV – XXXV XXXVII	1930 – 1934 1937 – 1940
3	César A. Lara	XXVIII – XXIX XXXVI	1918 – 1922 1934 – 1937
3	Antonio León	XXXIII – XXXV	1928 – 1934
3	Adrián López Gómez	XXXII – XXXIV	1926 – 1932
3	Francisco López Soto	XXIX XXXI - XXXII	1920 – 1922 1924 – 1928
3	Joaquín Lórenz	XXXII – XXXIV	1926 – 1932
3	Octavio Magaña	XXXI - XXXIII	1924 – 1930
3	Ricardo Márquez Galindo	XXVIII XXXII – XXXIII	1918 – 1920 1926 – 1930
3	Jorge Meixueiro	XXXIII – XXXIV XXXVII	1928 – 1932 1937 – 1940
3	Eduardo R. Mena Córdova	XXX - XXXII	1922 – 1928
3	Manuel E. Miravete	XXIX – XXX XXXVII	1920 – 1924 1937 – 1940

## ANEXO (continuación)

<i>Número de legislaturas</i>	<i>Nombre</i>	<i>Legislaturas</i>	<i>Periodos</i>
3	Constantino Molina	XXVIII XXXII - XXXIII	1918 - 1920 1926 - 1930
3	José Morales Hesse	XXVIII XXXIV - XXXV	1918 - 1920 1930 - 1934
3	Francisco Z. Moreno	XXX - XXXII	1922 - 1928
3	Juvencio Nochebuena	XXX - XXXI XXXVI	1922 - 1926 1934 - 1937
3	Manuel Orta	XXXI - XXXIII	1924 - 1930
3	Ezequiel Padilla	XXX - XXXI XXXV	1922 - 1926 1932 - 1934
3	Pedro Palazuelos Léycegui	XXXII - XXXIII XXXVI	1926 - 1930 1934 - 1937
3	Benigno Palencia	XXX - XXXII	1922 - 1928
3	José Pérez Gil y Ortiz	XXX - XXXI XXXIV	1922 - 1926 1930 - 1932
3	Ernesto Prieto	XXXI - XXXIII	1924 - 1930
3	Carlos Puig y Casauranc	XXX XXXII - XXXIII	1922 - 1924 1926 - 1930
3	Pedro Quevedo	XXXIV - XXXV XXXVII	1930 - 1934 1937 - 1940
3	Margarito Ramírez	XXXI - XXXII XXXVII	1924 - 1928 1937 - 1940
3	Carlos Real	XXXII - XXXIII XXXVI	1926 - 1930 1934 - 1937
3	Enrique Romero Courtade	XXXIII - XXXIV XXXVI	1928 - 1932 1934 - 1937
3	Ismael Romero Gallardo	XXX - XXXII	1922 - 1928

## ANEXO (conclusión)

<i>Número de legislaturas</i>	<i>Nombre</i>	<i>Legislaturas</i>	<i>Periodos</i>
3	Alfredo Romo	XXX – XXXII	1922 – 1928
3	Manuel H. Ruiz	XXXII – XXXIV	1926 – 1932
3	José María Sánchez Pineda	XXXI – XXXIII	1924 – 1930
3	Ramón V. Santoyo	XXXIII – XXXIV XXXVI	1928 – 1932 1934 – 1937
3	Juan B. Sariol	XXIX XXXI XXXVI	1920 – 1922 1924 – 1926 1934 – 1937
3	Neguib Simón	XXXI XXXIV XXXVI	1924 – 1926 1930 – 1932 1934 – 1937
3	Jaime A. Solís	XXIX – XXX XXXII	1920 – 1924 1926 – 1928
3	Zenón Suárez	XXXII – XXXIV	1926 – 1932
3	Tomás Tapia	XXXIII - XXXV	1928 – 1934
3	Luis Terregrosa	XXX – XXXII	1922 – 1928
3	Francisco Trejo	XXIX XXXIV XXXVI	1920 – 1922 1930 – 1932 1934 – 1937
3	Ramón Velarde	XXIX – XXX XXXIII	1920 – 1924 1928 – 1930
3	Otilio Villegas	XXXIII – XXXV	1928 – 1934
3	Rufino Zavaleta	XXXI – XXXIII	1924 – 1930

Fuente: Cámara de Diputados, *Directorio de la ...*, Legislaturas XXVII a la XXXVII, 1917-1940, ediciones de 1918 a 1938, México, Congreso de la Unión.

# LA NO REELECCIÓN CONSECUTIVA Y LA PERSISTENCIA DEL PARTIDO HEGEMÓNICO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE MÉXICO

BENITO NACIF

## INTRODUCCIÓN

La explicación del predominio de un solo partido en el Congreso mexicano se encuentra en el régimen de sanciones y recompensas que resulta de las instituciones electorales. Las instituciones electorales regulan el acceso a cargos electivos y crean los modelos de promoción política. Aquí parto del supuesto de que, en la realización del esfuerzo organizacional que se requiere para competir en las elecciones, así como en el desempeño de sus cargos, los políticos responden esencialmente al objetivo de conseguir el puesto público y a la forma en que anticipan sus carreras.<sup>1</sup> Inspirado en el modelo de Anthony Downs, los partidos son analizados como “equipos” de individuos que buscan las recompensas asociadas con los cargos públicos.<sup>2</sup> Los partidos ciertamente operan dentro del gobierno como mecanismos de coordinación, pero antes que nada son vehículos de reclutamiento y promoción de cuadros. Por esta razón, el marco institucional en el cual los legisladores obtienen sus cargos y avanzan en sus carreras políticas es la clave para entender el régimen de competencia partidista y la estructura interna de los partidos.

En la primera sección se argumenta que el persistente predominio de un solo partido en la Cámara de Diputados ha sido sostenido mediante un sistema de rotación rápida y comprensiva de cargos

<sup>1</sup> Éste es el supuesto central de la “teoría de la ambición política” desarrollada por Joseph Schlesinger en *Political Parties and the Winning of Office*, Ann Arbor, Mich., The University of Michigan Press, 1991.

<sup>2</sup> Véase *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper and Row, 1957.

establecido desde 1933. Con este sistema se buscó consolidar a la coalición de políticos que formaron el Partido Nacional Revolucionario en 1929 y permitir que se convirtiera en una organización política con un alto grado de centralización. La rotación de cargos, en un contexto en donde los legisladores eran elegidos en distritos uninominales bajo el principio de mayoría relativa, creó las condiciones para establecer un control centralizado del proceso de nominación de candidatos.

En la segunda parte se analizan los efectos a largo plazo de este arreglo institucional sobre el sistema de partidos. Ahí se argumenta que la rotación forzosa de cargos, en conjunción con el sistema de mayoría relativa, suprimió el terreno en el cual los partidos locales existentes habían florecido. Este arreglo de instituciones electorales creó una estructura de incentivos que inhibió el desarrollo de partidos nacionales de oposición. La tercera parte trata sobre los efectos de la introducción del sistema parcial de representación proporcional en la Cámara de Diputados a partir de 1963. Este cambio institucional ha sido la principal fuerza propulsora del crecimiento de los partidos de oposición durante las últimas décadas. La representación proporcional ha sido un poderoso estímulo para la creación de nuevos partidos minoritarios y el desarrollo de los existentes; alentó, además, la tendencia hacia una mayor diversidad y equilibrio en el sistema de partidos. Los incrementos en el número de curules asignadas mediante la representación proporcional han reforzado esta tendencia. Sin embargo, aún existen otras fuerzas institucionales que operan en dirección opuesta. La rápida rotación de cargos todavía constituye un factor que limita la consolidación de los partidos opositores en los distritos electorales. Los partidos de oposición enfrentan dificultades estructurales para competir con el partido dominante por las curules de mayoría relativa en la Cámara de Diputados.

#### ROTACIÓN DE CARGOS Y LA CONSOLIDACIÓN DEL PARTIDO ÚNICO

La creación del Partido Nacional Revolucionario es quizá el acontecimiento más importante en la historia política del México posrevolucionario. El PNR desencadenó transformaciones profundas en el funcionamiento del sistema político. A pesar de que este partido ha sufrido importantes cambios —que se reflejan en el hecho de que su

nombre se modificó dos veces desde su fundación—, el control del PNR y sus sucedáneos sobre la gran mayoría de los puestos de elección ha sido constante en el sistema político mexicano durante los últimos 65 años. El PRI, Partido Revolucionario Institucional —denominación adoptada a partir de 1946—, ha sido una poderosa fuerza centralizadora, que ha fusionado en la práctica órganos constitucionalmente diseñados para funcionar de forma separada, tales como la Cámara de Diputados, el Senado y la Presidencia. Mediante la unificación de poderes constitucionalmente separados, el partido ha sostenido la práctica de gobiernos unitarios fuertes dominados por el presidente de la República.<sup>3</sup>

La idea de una coalición inclusiva que aglutinara a la gran mayoría de políticos influyentes en cargos públicos fue originalmente propuesta por el presidente Plutarco Elías Calles. La iniciativa tenía como propósito inmediato resolver la profunda crisis política que generó el asesinato del presidente electo Álvaro Obregón en 1928.<sup>4</sup> De acuerdo con la Constitución, el Congreso debía nombrar un presidente interino para desempeñar el cargo por un periodo de 14 a 18 meses, durante el cual se organizarían los comicios para elegir un nuevo jefe del Ejecutivo que completara el periodo presidencial 1928-1934.<sup>5</sup> La coalición de congresistas formada para elegir a Emilio Portes Gil como presidente interino es el principal antecedente político de la creación de un partido político nacional de carácter inclusivo.

A pesar de que la Constitución exigía solamente una mayoría absoluta de votos en el Colegio Electoral —formado por la Cámara de Diputados y el Senado— los integrantes de la recién electa XXIII Legislatura votaron unánimemente por Portes Gil. Este resultado reflejó las intensas negociaciones entre el presidente saliente, Plutarco

<sup>3</sup> María Amparo Casar, "Las fuentes político-institucionales del presidencialismo en México," en *Política y gobierno*, vol. III, núm. 1, primer semestre, 1996, pp. 61-92.

<sup>4</sup> La formación del PNR es una de las etapas más estudiadas de la historia política de México. Véase principalmente Luis Javier Garrido, *El partido de la revolución institucionalizada. Medio siglo de poder político en México*, México, SEP-Siglo XXI, 1986; Tsvi Medin, *El minimato presidencial, la historia del maximato*, México, ERA, 1981, y Alejandra Lajous, *Los orígenes del partido único*, México, UNAM, 1979.

<sup>5</sup> Ésta fue la primera vez que se utilizó el mecanismo de emergencia diseñado por el Constituyente de 1917 para sustituir al Presidente de la República. El Constituyente de 1917 suprimió la figura de vicepresidente y transfirió al Congreso de la Unión el poder de nombrar presidentes interinos y sustitutos.

Elías Calles, y el Bloque Obregonista en el Congreso. El Bloque Obregonista se formó después del asesinato del presidente electo, y aglutinó a la gran mayoría de diputados y senadores. Fue una asociación política temporal, sin vínculos institucionales, formada con el propósito de poner en la Presidencia a alguien que representara a los políticos que apostaron sus carreras en la campaña por reelegir a Obregón. Sin embargo, el Bloque Obregonista terminó siendo algo más que un simple movimiento de congresistas para encumbrar a Portes Gil; a iniciativa del presidente Calles, el Bloque Obregonista se disolvió para dar lugar al Bloque Nacional Revolucionario. Esta fue una asociación poco articulada y no tuvo casi ningún impacto en el gobierno interno de la Cámara de Diputados y del Senado. Sin embargo, este novedoso desarrollo constituye el precedente más importante en la organización de mayorías legislativas de una manera estable y permanente en torno de un solo partido.

El PNR como organización electoral surgió para capturar la Presidencia de la República en las elecciones extraordinarias de 1930, y aparentemente tuvo poco que ver con el Congreso. De hecho, la Convención Constituyente del PNR fue también la ocasión para nominar al candidato presidencial que habría de completar el periodo 1928-1934. La nominación de un candidato presidencial único fue el motivo original que aglutinó a un gran número de partidos regionales y organizaciones políticas que dominaban la política en los estados y controlaban el acceso a puestos en la Cámara de Diputados y en el Senado. De acuerdo con los documentos del PNR, fueron 148 partidos políticos de diversos tamaños e importancia los que acudieron a la Convención Constituyente.<sup>6</sup> Todos aprobaron la constitución del PNR y acordaron apoyar la candidatura de Pascual Ortiz Rubio a la Presidencia de la República. Como señal de las nuevas prácticas que habrían de instaurarse, el candidato del PNR y más fuerte contendiente a la Presidencia era un personaje sin una base política personal, completamente dependiente de la emergente organización partidista.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> *La democracia social en México. Historia de la Convención Nacional Revolucionaria. Constitución del PNR. Sucesión presidencial de 1929*, México, PNR, 1929, pp. 230-231. Citado en L. J. Garrido, *op. cit.*, p. 117.

<sup>7</sup> Pascual Ortiz Rubio no era un político inexperto como a menudo se cree. Antes de llegar a la Presidencia tuvo una importante carrera política; había sido congresista, gobernador de su estado y secretario de Estado en la administración



El PNR resultó ser un mecanismo efectivo para coordinar y unificar una vasta colección de fuerzas políticas regionales y, de esta manera, ganó el control de las elecciones a la Presidencia. Los comicios de 1929 fueron la primera prueba de esta enorme maquinaria electoral que integró organizaciones políticas de casi cada estado de la federación. De hecho, el extenso control territorial entonces conseguido no ha podido ser superado por ningún otro partido hasta el momento. No obstante, el mayor reto para la unidad de esta coalición de fuerzas regionales estaba por presentarse, pues el partido aún tenía que resolver el problema de las nominaciones al Congreso.

Las elecciones federales de 1930 para renovar la Cámara de Diputados y la mitad del Senado mostraron que la construcción de un solo partido nacional difícilmente podría prosperar dentro del marco electoral existente. Los diputados y los senadores debían individualmente su posición y su carrera política a los partidos locales que controlaban las elecciones en sus distritos y estados. Los partidos locales de la década de los veinte eran organizaciones dependientes del carisma y personalidad de sus líderes orientadas hacia la política estatal. Por ello, la nominación de candidatos del PNR a la Cámara de Diputados y al Senado fue mucho más difícil de manejar para la dirigencia del partido que la propia nominación de su candidato presidencial un año antes. De hecho, las convenciones distritales y estatales del PNR se caracterizaron por las intensas luchas entre los partidos locales por el control del proceso de nominación. En muchos casos las convenciones para nominar candidatos tuvieron por resultado divisiones y fracturas. Los candidatos de los partidos “perdedores” subsecuentemente se presentaban a las elecciones independientemente del PNR. La dirigencia nacional del PNR sólo podía tener una influencia muy limitada en el resultado del proceso de nominación. El arma más poderosa con la que contaba era la de desconocer las convenciones y los candidatos resultantes. Sin embargo, el control del proceso electoral estaba en manos de los partidos locales. Ciertamente, el arma se usó en algunos casos, pero con consecuencias

---

federal. Sin embargo, los cinco años anteriores a su nominación como candidato presidencial del PNR los había pasado en el servicio exterior. Sobre la interesante historia de las intrigas y confabulaciones que rodearon su ascenso a la Presidencia y su repentina caída cuando renunció al puesto a la mitad del mandato, véase Tzvi Medin, *op. cit.*

desastrosas; las elecciones para el Congreso de 1930 provocaron la renuncia del secretario del Comité Ejecutivo Nacional.<sup>8</sup>

La debilidad interna del PNR y la fortaleza de los partidos locales que lo integraban se reflejó en el hecho de que la propia formación del PNR no tuvo efecto significativo en el funcionamiento del Congreso. A pesar de que el PNR fue desde su fundación una coalición electoral hegemónica, y de que sus candidatos ganaban en casi todos los estados y distritos del país, eran los partidos locales los que organizaban y gobernaban el Congreso. Los partidos locales formaban coaliciones que se identificaban como los “rojos” y los “blancos”. Estas asociaciones de legisladores eran muy inestables, pero mediante ellas se organizaban las mayorías gobernantes en el Congreso para capturar la Gran Comisión y distribuir otros puestos legislativos importantes. Era común ver a diputados y senadores pasar de una facción a otra. No existían muchos mecanismos institucionales para sancionar desertores y recompensar a quienes cooperaban. Por lo tanto, las coaliciones legislativas se mantenían juntas con dificultad y carecían de cohesión interna. El PNR no empezó a actuar como un solo partido parlamentario sino hasta mediados de la década de los treinta, después de que los partidos locales que lo integraban se disolvieron. Mientras tanto, la división entre “rojos” y “blancos” y su lucha por el control de los órganos de gobierno en ambas cámaras caracterizó la política parlamentaria, a pesar de que estas dos facciones eran parte del llamado Bloque Nacional Revolucionario.

Después del primer ensayo en elecciones para el Congreso, la dirigencia del PNR empezó a discutir la idea de rotar sus cuadros políticos en los puestos del gobierno. Los políticos que integraban la Cámara de Diputados y el Senado con la ambición de reelegirse representaban una fuente de conflicto y división partidista en el proceso de nominación de candidatos. La circulación de cuadros era tan importante para afianzar la posición del Comité Ejecutivo Nacional del PNR, que antes de las elecciones legislativas de 1932 se hizo el primer intento por introducir un cambio en la legislación electoral de cada uno de los estados que asegurara su obligatoriedad. La dirigencia del PNR organizó el Congreso Nacional de Legislaturas en enero de 1932 con el propósito de discutir modificaciones al marco

<sup>8</sup> El profesor Basilio Vadillo fue sustituido por Emilio Portes Gil como secretario del Comité Ejecutivo Nacional. Véase L. J. Garrido, *op. cit.*

electoral para los gobiernos federal y estatales que incluían la no reelección consecutiva de cargos legislativos, la prohibición de candidatos “independientes” para puestos de elección, y la transferencia de la administración de las elecciones federales y estatales de los municipios a niveles superiores de gobierno.<sup>9</sup> La propuesta de la no reelección despertó una fuerte resistencia entre los miembros de las legislaturas federal y estatales, y el Congreso se disolvió sin producir acuerdos conclusivos. El PNR organizó la nominación de candidatos para la Cámara de Diputados y el Senado por segunda vez en 1932 con congresistas posicionados que tenían abierta la oportunidad de reelegirse. A pesar de la política de circulación de cuadros de la dirigencia nacional del PNR, un número significativo de legisladores retornaron sus puestos en el Congreso.

Como el intento por cambiar la legislación electoral de los estados mediante el Congreso Nacional de Legislaturas fracasó, la dirigencia del PNR intentó una estrategia diferente. Promovió una enmienda a la Constitución federal para forzar desde el centro la adopción de un cambio institucional en todos los estados. La campaña para la reforma constitucional empezó con la Convención Nacional Extraordinaria del PNR en 1932, que se convocó explícitamente con el propósito de tratar las cuestiones relacionadas con el asunto de la no reelección. En contraste con el Congreso Nacional de Legislaturas, los delegados a la Convención no eran solamente políticos que desempeñaban cargos legislativos, sino que incluían una gran variedad de activistas del PNR.<sup>10</sup> La dirigencia nacional del PNR consiguió el control de la comisión redactora, y la asamblea aprobó su propuesta unánimemente.<sup>11</sup>

La propuesta contenía seis puntos: 1) un solo periodo sin posibilidad de reelección para la Presidencia de la República y los guber-

<sup>9</sup> Para una crónica de las actividades del Congreso véase A. Lajous, *op. cit.*

<sup>10</sup> Jeffrey Weldon desarrolla un análisis interesante de la posición de las legislaturas estatales y los partidos locales en el proceso que culminó con la reforma antirreeleccionista de 1933. “Congress, Political Machines and the Maximato; the No Reelection Reform of 1933”, ponencia presentada en la reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Georgia, marzo de 1994.

<sup>11</sup> Las declaraciones de algunos delegados a la Convención Extraordinaria sugieren que el tema de la no reelección no era para ellos de gran relevancia. A diferencia de los líderes del partido, los delegados tenían más interés en discutir asuntos de política gubernamental que modificaciones al marco electoral. Para una crónica de la Convención Nacional Extraordinaria del PNR véase A. Lajous, *op. cit.*

nadores de los estados; 2) no reelección consecutiva para los miembros de la Cámara de Diputados, el Senado y todos los puestos electivos en los estados y municipios; 3) extensión del mandato de los senadores, que se aumentó de cuatro a seis años; 4) extensión del mandato de los miembros de la Cámara de Diputados, los congresos estatales y todos los cargos electivos en los municipios, que se aumentó de dos a tres años; 5) supresión de las elecciones senatoriales intermedias: los dos senadores se elegirían en los mismos comicios y en concurrencia con el presidente, y 6) prohibición a los gobernadores de presentarse como candidatos al Congreso antes de que el periodo para el que fueron electos concluyese.

### *Integración de grupos políticos emergentes*

De acuerdo con Alejandra Lajous, la reforma constitucional que prohibió la reelección consecutiva era parte de una política de “apertura” promovida por la dirigencia del PNR. La estrategia consistía en asegurar la rotación de cuadros en los cargos de elección para permitir la pronta incorporación de grupos que aún se encontraban fuera del partido.<sup>12</sup> El ex presidente Calles, la figura principal de la campaña por la no reelección consecutiva dentro del PNR, justificó los cambios en la legislación electoral como una medida contra la práctica del “carro completo”, es decir, contra la apropiación de los cargos públicos por los grupos políticos locales. En un discurso dirigido a los gobernadores de los estados, cabezas de los partidos políticos locales afiliados al PNR, Calles advirtió:

Creo un deber señalarles los defectos dentro de la organización revolucionaria. Uno de ellos, de los más grandes, es el de la política de carro completo [...] Debemos tener un espíritu más amplio y no ser exclusivistas cuando se trate de llamar a los puestos públicos a los nuevos hombres. La Revolución se ha venido reduciendo a esto, se ha venido contrayendo hasta disminuir su contenido. Es preciso atraer a muchos de los grupos revolucionarios que hoy se encuentran alejados del gobierno y que hasta se creen en la oposición. Atraer a estos revolucionarios que se forman en grupos aislados que se encuentran en el ejército, en las organizaciones obreras y campesinas, en todas partes. Con estos elementos hay que reconstruir el frente revolucionario. No hay que

<sup>12</sup> A. Lajous, *op. cit.*, pp. 155-163.

ir desmembrando a la Revolución, destruyéndola. Hay que hacer una sola [organización]: unida, fuerte, para apoyar al gobierno.<sup>13</sup>

Ciertamente, uno de los efectos más importantes de la no reelección consecutiva fue la incorporación de nuevos cuadros políticos al PNR. Con ello se incrementó la capacidad del partido para cooptar movimientos sociales y organizaciones políticas emergentes. La rotación de cargos permitió a la dirigencia nacional del PNR llevar a cabo la política de “puertas abiertas” con el fin de incorporar los movimientos y asociaciones que se gestaban independientemente del partido. La política fue adoptada ya en 1936 como estrategia para la nominación de candidatos al Senado y a las legislaturas locales.<sup>14</sup> Se diseñó específicamente para acomodar a los líderes de la Confederación Mexicana de Trabajadores (CTM) en la renovación de los órganos electivos del gobierno. La CTM era entonces una organización nacional naciente, formada mediante la consolidación de un gran número de sindicatos locales y regionales, con un modelo semejante al que originó al PNR. Sus líderes buscaron pronto un lugar en la política mexicana y el PNR poseía una enorme capacidad para promoverlos a puestos públicos. La política de puertas abiertas evitó que los líderes de la CTM buscaran el acceso a puestos públicos independientemente y, de esta forma, previno quizá el desarrollo de un segundo partido nacional basado en organizaciones sindicales.<sup>15</sup>

La política de puertas abiertas evolucionó rápidamente y dio lugar, en las elecciones intermedias de 1937, al establecimiento de cuotas de candidaturas del PNR para la Cámara de Diputados. El sistema de cuotas daba libertad a la CTM de distribuir un número determinado de candidaturas entre sus propios miembros de acuerdo con sus propios criterios. El sistema de cuotas dividió al PNR en tres secto-

<sup>13</sup> El discurso fue pronunciado como parte de los preparativos para el Congreso Nacional de Legislaturas. *Exelsior*, 31 de octubre de 1931. Citado por A. Lajous, *op. cit.*, p. 157.

<sup>14</sup> Véase L. J. Garrido, *op. cit.* Las elecciones intermedias para renovar a la mitad del Senado fueron las últimas de su especie. Los senadores elegidos entonces desempeñaron el cargo por un periodo extraordinario de cuatro años. A partir de 1940 se inició la renovación completa del Senado cada seis años.

<sup>15</sup> De hecho la CTM había anunciado en 1935 la constitución del Frente Nacional Mexicano, pero el proyecto fue abandonado después de que el PNR lanzó su campaña de “puertas abiertas”. Véase L. J. Garrido, *op. cit.*, pp. 264-271.

res: la CTM, las organizaciones campesinas que el gobierno promovía con la política de reparto agrario, y el grueso del partido. El sistema fue probado en varias elecciones estatales y, a juzgar por su persistencia, resultó ser un arreglo satisfactorio para resolver las disputas internas que surgen en el proceso de nominación de candidatos. Con el tiempo, el PNR absorbió a la CTM y de paso organizó a la Confederación Nacional Campesina para incorporar a las asociaciones de campesinos. Esta asimilación rápida y masiva de fuerzas políticas emergentes dio lugar a cambios profundos en la organización del partido. Lo que empezó como un sistema para nominar candidatos a puestos de elección, se convirtió en un nuevo arreglo para la organización y gobierno interno del partido basado en tres sectores: el obrero, el campesino, y un tercero, denominado vagamente “sector popular”, que incluye una variedad de organizaciones políticas, desde empleados públicos y asociaciones profesionales hasta grupos de intereses muy específicos.<sup>16</sup>

Sin embargo, la tendencia a asimilar organizaciones políticas emergentes no desapareció con la consolidación de la llamada “estructura sectorial” del partido. En cierta forma la política de puertas abiertas ha persistido hasta la actualidad. Un número significativo de nuevas asociaciones políticas han sido integradas al partido con el paso de los años. Este continuo proceso de asimilación, que constituye uno de los pilares del predominio del PNR y sus sucedáneos, ha sido sostenido mediante una enorme capacidad institucional de cooptación basada en el sistema de rotación de cargos.

### *Control centralizado de las nominaciones*

Otra de las consecuencias importantes de la no reelección consecutiva fue una poderosa tendencia hacia la centralización en el interior del PNR. Para entender el debilitamiento de las fuerzas políticas locales y su sometimiento a la organización nacional del partido es necesario

<sup>16</sup> En la reforma al partido promovida por el presidente Lázaro Cárdenas el tercer sector quedó conformado por los militares. El sector militar desapareció en 1940 a iniciativa del presidente Manuel Ávila Camacho, quien posteriormente promovió la creación del sector popular. La Confederación Nacional de Organizaciones Populares quedó formalmente constituida en 1943. Véase Javier Aguirre Vizuett

ver cómo la no reelección consecutiva alteró las opciones institucionales de carrera política y obligó a los políticos a cambiar de estrategia para conseguir la promoción. La rotación sistemática de los cargos vino a imposibilitar el desarrollo de carreras “internas” en la Cámara de Diputados, el Senado, las legislaturas locales y los gobiernos municipales. Convirtió a la política mexicana en lo que bien podría llamarse un “juego de sillas musicales”. Pero el fortalecimiento de la organización nacional del PNR se debe básicamente a que el partido pasó a ser una pieza central en la estrategia de los políticos locales para continuar y avanzar en sus carreras. Para desarrollar una carrera política, controlar el acceso a un puesto de elección dejó de ser suficiente. La no reelección consecutiva hizo de la promoción “externa”, es decir, el paso de un puesto electivo a otro, un objetivo de primordial importancia para sobrevivir en la política. En el contexto de una rápida y forzosa rotación de cargos, los vehículos tradicionales de promoción política —los partidos locales orientados al control de electorados regionales— perdieron en buena parte su razón de ser. Para realizar sus ambiciones —moldeadas por el nuevo marco institucional— los políticos locales empezaron a depender enteramente de la organización nacional del partido, que se convirtió en el principal regulador del acceso a una gran variedad de cargos de elección en constante rotación en los gobiernos municipales, estatales y federal.

La Segunda Convención Nacional del PNR se llevó a cabo siete meses después de que el Congreso aprobara las reformas constitucionales que prohibieron la reelección consecutiva. Ésta fue la ocasión para iniciar lo que ha sido quizá el cambio más importante en la historia de este partido: la disolución de los partidos locales y regionales que integraron el PNR. La Convención fue convocada con el propósito de nominar al candidato del PNR a la Presidencia de la República para el periodo 1934-1940 y ratificar el primer plan sexenal, una moda estalinista que el partido adoptó en esos años. Sin embargo, la dirigencia nacional aprovechó el momento político para presentar una moción radical y ambiciosa de reforma a la constitución del partido; propuso que todos los partidos afiliados al PNR se disolvieran en un plazo no mayor de seis meses y la expulsión de los

---

*et al.*, *El partido de la Revolución; historia, estructura y predominio del Partido Revolucionario Institucional*, México, Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Distrito Federal, 1984, pp. 22-36.

miembros de las organizaciones que se rehusaran a hacerlo. La asamblea aprobó unánimemente la reforma.

La gran mayoría de los partidos locales adoptó la causa de una sola organización nacional y se apegó a la nueva constitución del PNR, en lo que podría describirse como un acto masivo y coordinado de desmantelamiento institucional. Sin embargo, para los políticos locales no fue un salto al vacío. El PNR ofrecía un nuevo marco institucional y garantizaba la antigüedad como principal criterio en la nominación de candidatos. Los políticos locales tampoco carecían de incentivos para desmantelar sus “viejas” organizaciones. En la medida en que sus carreras políticas constituían un objetivo de primer orden, sabían que los tiempos de las maquinarias políticas locales en sus estados, distritos y municipios habían pasado.<sup>17</sup>

La transformación del PNR, de una confederación de partidos regionales con estructuras separadas, en una sola organización política nacional liberó una poderosa tendencia hacia la centralización dentro del partido. Para Luis Javier Garrido,

La disolución de las múltiples organizaciones que cosntituían el PNR significó que, de ahora en adelante, los líderes de los partidos políticos locales se someterían a las decisiones tomadas por el Comité Ejecutivo Nacional y que el margen disponible para presionar al aparato del partido se reduciría.<sup>18</sup>

Sin embargo, la fuente de los grandes poderes que la dirigencia nacional del PNR empezó a concentrar no se encontraba en la estructura formal del partido, sino en su posición como coordinador central de la circulación de cuadros políticos en todos los puestos públicos de elección. Las reformas constitucionales de 1933 permitieron al PNR montar un sistema nacional de rotación de cargos que puso en manos del liderazgo del partido armas poderosas para premiar y castigar. Los políticos en sus cargos, y fuera de ellos, se volvieron

<sup>17</sup> Naturalmente, hubo un interés egoísta en el desmantelamiento de los partidos locales. El experimento con partidos nacionales únicos en países como Italia, Alemania y la Unión Soviética sedujeron a muchos políticos mexicanos de la época. Al mismo tiempo, la identificación del localismo con inestabilidad política, y la poderosa idea de la Revolución mexicana como un solo movimiento nacional desempeñaron un papel importante en el proceso de centralización política dentro del PNR. Al respecto véase L. J. Garrido, *op. cit.*, y A. Lajous, *op. cit.*

<sup>18</sup> L. J. Garrido, *op. cit.*, p. 201.



completamente vulnerables y dependientes del mecanismo más extendido y eficaz de promoción política: el partido de la Revolución.

#### EFFECTOS DE LA NO REELECCIÓN CONSECUTIVA SOBRE LOS PARTIDOS DE OPOSICIÓN

Al mismo tiempo que el PNR consolidaba su control sobre la totalidad de puestos en el gobierno federal y avanzaba en su dominio sobre la política estatal y municipal, los partidos políticos que no se integraron a éste experimentaron cambios profundos. La consolidación del PNR fue seguida por la paulatina extinción de los partidos locales y regionales que se encontraban en operación a fines de la década de los veinte. Algunos de ellos eran fuerzas políticas organizadas que llevaban alrededor de diez años funcionando y que resistieron la asimilación al PNR. Algunos partidos locales, a pesar de su participación dentro del PNR en un principio, rehusaron disolverse después de la Segunda Convención Nacional de 1933; abandonaron la política federal y posteriormente desaparecieron. El surgimiento del PNR incluso provocó la resistencia y oposición de los partidos que contaban con cierta tradición política y una plataforma nacional, como el Partido Nacional Agrarista (PNA) y el Partido Laborista Mexicano (PLM), que se crearon en 1919 y 1920 respectivamente. Estos partidos de hecho organizaron una coalición para oponerse al PNR en las elecciones intermedias de 1932 que, sin embargo, no prosperó. Tanto el PNA como el PLM desaparecieron en 1940, no sin que sus líderes se sumaran antes a las filas del PNR-PRM.<sup>19</sup>

En los años treinta, conforme los “viejos” partidos se extinguían, iban surgiendo nuevas organizaciones políticas. Sin embargo, éstas resultaron sumamente efímeras. Hasta 1946, las elecciones eran procesos poco regulados. A pesar de que el Código Electoral de 1918 reconocía la existencia de partidos políticos, éstos eran en gran medida organizaciones informales: podían crearse y operar prácticamen-

<sup>19</sup> El PLM estaba formado básicamente por la Confederación Regional de Obreros de México (CROM). La CROM con el tiempo se integró al sector obrero del PRM y ha permanecido como parte del PRI hasta nuestros días. Respecto a la difícil relación entre la CROM y el PNR véase T. Medin, *op. cit.*

te sin restricciones.<sup>20</sup> Consecuentemente, la mayoría de los partidos de oposición eran en realidad comités de campaña dirigidos por candidatos o grupos de candidatos del mismo estado que competían por cargos públicos independientemente del PNR-PRM. Su vida institucional era inexistente. Los partidos surgían al aproximarse las elecciones y desaparecían cuando sus promotores fracasaban en obtener el cargo. En los pocos casos en los que los candidatos independientes conseguían llegar a la Cámara de Diputados, la imposibilidad de reelegirse acababa con su independencia o con sus carreras políticas.

La no reelección consecutiva y la escasa capacidad real de los legisladores de ejercer sus poderes formales transformaron a los puestos en el Congreso en oportunidades políticas poco atractivas. Como consecuencia, el conflicto de ambiciones en torno de los cargos legislativos resultó fácil de contener dentro de un solo partido. Las elecciones para renovar el Congreso en sí mismas no dieron motivo a grandes movilizaciones político-electorales. En realidad, los movimientos importantes de oposición al partido oficial han surgido en torno de la renovación de la Presidencia de la República. La Presidencia es la parte más visible y poderosa del sistema político mexicano. Es un cargo ejercido por un solo individuo, que un solo electorado nacional elige en forma directa. Debido al enorme poder de patronazgo del jefe del Ejecutivo, la renovación de la Presidencia es el cambio que inicia y coordina un proceso de gran significado político: la renovación en cascada de miles de cargos administrativos. La captura de la Presidencia constituye sin duda la oportunidad política más valiosa, y el conflicto de ambiciones que regularmente provoca ha sido la amenaza más importante al sistema de partido único en México.

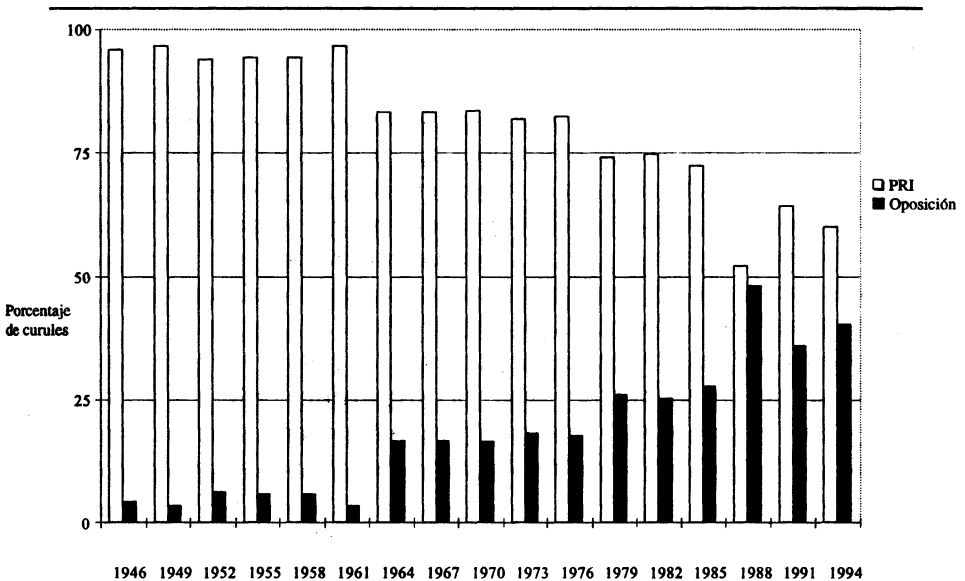
La oposición electoral al partido oficial ha sido movilizadada por políticos reconocidos como parte de su campaña nacional por la Presidencia de la República, más que por candidatos al Congreso en los cientos de electorados territoriales. Vincent Padgett acuñó el término "oposición política pasajera" para referirse a estos movimientos que surgían y desaparecían con el paso de las elecciones presidencia-

<sup>20</sup> Las restricciones legales más importantes para la formación de partidos políticos eran las que prohibían la adopción de denominaciones religiosas y la participación de sacerdotes. Véase Francisco José Paoli, "Legislación electoral y proceso político, 1917-1982", en Pablo González Casanova (comp.), *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1985, pp. 129-161.

les. Estos movimientos fueron particularmente fuertes en las elecciones de 1940, 1946 y 1952. Sin embargo, ninguno de ellos dio lugar a una organización política permanente que tuviera como fin participar en los procesos electorales en forma regular; todos desaparecieron sin dejar una huella persistente en la política mexicana. Padgett señala al personalismo como el rasgo característico de la oposición política pasajera. Toda la atención y la lealtad se concentraban en los candidatos a la Presidencia, quienes con anterioridad habían sido figuras reconocidas dentro del partido gobernante y que pasaron a la oposición al ver sus aspiraciones por la nominación presidencial frustradas.<sup>21</sup>

Los movimientos de oposición pasajera no tuvieron ningún efecto en la composición de la Cámara de Diputados o del Senado, a pesar de que la Presidencia y el Congreso se renovaran en elecciones concurrentes (véase gráfica 1). Ciertamente, el sistema de distritos uninominales

GRÁFICA 1  
Hegemonía del PRI en la Cámara de Diputados, 1946-1994  
PRI vs. partidos de oposición



Fuente: *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*.

<sup>21</sup> Vincent Padgett, *The Mexican Political System*, Boston, Mass., Houghton, 1966.

minales y mayorías relativas explica parcialmente el hecho de que los votos por los partidos que apoyaron a los candidatos independientes a la Presidencia no se hayan transformado en escaños para la oposición en el Congreso.<sup>22</sup> Sin embargo, la razón más importante es que estos partidos básicamente se fundamentaban en alianzas políticas temporales improvisadas en el curso de la campaña presidencial, y no presentaron candidatos para el Congreso en buen número de estados y distritos. De hecho, durante las décadas de los treinta y los cuarenta, las siglas de partidos políticos se sustituían unas por otras conforme las elecciones presidenciales iban y venían. Los partidos políticos eran sumamente volátiles, incapaces de sobrevivir los movimientos políticos de los que surgían.<sup>23</sup>

La Ley Federal Electoral de 1946 fue la respuesta del gobierno a esta situación. La nueva ley, que sustituyó a la de 1918, introdujo la *nominación partidista* de candidatos a puestos de elección en el gobierno federal como una institución formal. La nominación partidaria restringió el acceso a la boleta electoral a políticos que buscaban puestos de elección, y los obligó a obtener antes la nominación por un partido reconocido legalmente por el gobierno federal. A juzgar por la escasa importancia e impacto político de los candidatos independientes al Congreso, la nominación partidaria podría parecer irrelevante. Sin embargo, esta institución habría de convertirse en la piedra angular del régimen electoral, pues otorgó a los partidos el control de toda representación política en el gobierno federal. De acuerdo con Luis Medina, la Ley Federal Electoral de 1946 marca el inicio de la era de partidos políticos modernos en México.<sup>24</sup> Al mismo tiempo que otorgó a los partidos políticos derechos exclusivos para registrar candidatos a puestos de elección, estableció los requisitos legales para que las organizaciones que buscaban participar en la competencia electoral pudieran obtener el *status* de partido político. La nueva legislación estipuló que los partidos políticos tuvieran su propia constitución y estatutos, y manifestaran un compromiso público con ciertos principios legales básicos. Los requisitos más

<sup>22</sup> Véase la diferencia entre votación y representación en la Cámara de Diputados de los partidos de oposición en las elecciones de 1946 y 1952 en las gráficas 1 y 6.

<sup>23</sup> Véase F. J. Paoli, *op. cit.*

<sup>24</sup> *La evolución electoral del México contemporáneo*, México, Comisión Federal Electoral, 1978.

importantes, sin embargo, eran los relacionados con el número y distribución territorial de sus afiliados, que en la práctica excluían a los partidos locales de cualquier participación por cuenta propia en las elecciones federales.

La Ley Federal Electoral de 1946 fue una pieza de legislación compleja que empezó a regular diversos aspectos del proceso electoral, desde asuntos administrativos hasta la adjudicación de disputas. Sin embargo, su principal propósito fue institucionalizar la oposición electoral al PRI, partido que controlaba la totalidad de puestos de elección en el gobierno federal. La nominación partidaria proporcionó un incentivo para la formación de partidos políticos nacionales con instituciones internas estables. Pero, dados los requisitos establecidos para obtener el registro, el primer efecto de la Ley Federal Electoral de 1946 fue una reducción significativa en el número de partidos que participaban en elecciones federales. Cuando la ley entró en vigor, once organizaciones solicitaron el registro como partidos políticos nacionales. De ellas, sólo el PRI cumplía con los requisitos. Los otros partidos obtuvieron un registro provisional, y sólo dos de ellos confirmaron su solicitud para participar en las elecciones intermedias de 1949: el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Popular (PP).<sup>25</sup> Otros partidos políticos obtuvieron su registro para elecciones subsecuentes. Sin embargo, el número total de partidos se volvió bastante estable; osciló entre tres y cuatro hasta las elecciones de 1979, cuando los requisitos para el registro fueron relajados sustancialmente.

Una consecuencia importante de la Ley Federal Electoral de 1946 fue la estabilización de algunos partidos que alcanzaron el registro, más que la mera reducción en su número. El PAN y el PP consiguieron sobrevivir y continuaron reclutando candidatos para puestos electivos, a pesar de que sus posibilidades de triunfo eran muy reducidas. Los incentivos proporcionados por la nueva regulación electoral eran en realidad débiles, y quizá insuficientes para explicar la sobrevivencia del PAN y del PP; otros partidos registrados en la década de los cincuenta desaparecieron después de una o dos elecciones.<sup>26</sup> No obstante, si tomamos en consideración que del gran número de parti-

<sup>25</sup> Éste fue el nombre que se le dio al partido en su fundación. En 1968 adoptó la denominación por la que es conocido posteriormente: Partido Popular Socialista.

<sup>26</sup> Tal es el caso de la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano (FPPM) y del Partido Nacionalista de México (PNM).

dos que aparecieron en el periodo de 1917 a 1943 sólo el PRI y el PAN se encontraban en operación en las elecciones de 1946, es claro que las nuevas regulaciones electorales tuvieron algún impacto. El PAN, formado en 1939, era un movimiento político muy pequeño cuando la Ley Federal Electoral de 1946 entró en vigor. Es muy probable que las regulaciones ayudaran al PAN a evitar la suerte de los partidos de oposición anteriores.

La regulación del acceso a las boletas electorales mediante la nominación partidista obligatoria tuvo una consecuencia muy importante en términos del funcionamiento del PRI: reforzó la disciplina entre sus cuadros. La tendencia al relajamiento de la disciplina aparecía conforme se aproximaba el fin del periodo presidencial y los políticos del PRI empezaban a buscar la promoción para el siguiente ciclo. A pesar de que la práctica de rotación de cuadros había multiplicado las posibilidades de promoción, el proceso de nominación de candidatos dentro del PRI seguía produciendo alguna disidencia. La disidencia del PRI solía convertirse en oposición electoral, en buena medida porque tenía la oportunidad de presentarse como candidatura independiente. La Ley Federal Electoral de 1946 clausuró esta opción y acabó con la práctica de candidaturas independientes; forzó a la disidencia priísta a buscar la nominación de un partido de oposición registrado.

La nominación partidista obligatoria fue de gran importancia en el caso de los políticos con ambiciones presidenciales. La única oposición relevante que los candidatos presidenciales del PRI habían enfrentado provenía no de otros partidos sino de los propios políticos del PRI con carreras prominentes que habían fracasado en obtener la nominación del PRI. La Ley Federal Electoral de 1946 hizo más difícil a la disidencia priísta de finales de sexenio convertirse en oposición electoral, porque tenía que conseguir la nominación de un partido político registrado al menos un año antes de las elecciones. Francisco José Paoli argumenta que, de hecho, la fecha límite para el registro de nuevos partidos fue diseñada para prevenir “fracturas de último momento en la familia revolucionaria” durante la sucesión presidencial.<sup>27</sup> Esta regulación, sin embargo, no logró evitar que Miguel Henríquez promoviera la creación de la Federación de Partidos

<sup>27</sup> Véase “Legislación electoral y proceso político”, en P. González Casanova (comp.), *op. cit.*, p. 47.

del Pueblo Mexicano (FPPM) en 1951 para obtener la nominación como candidato a la Presidencia, una vez que quedó claro que él no sería el candidato del PRI.<sup>28</sup>

Es un hecho que la disidencia priísta dejó de transformarse en oposición electoral después de las elecciones presidenciales de 1952.<sup>29</sup> Pero no puede atribuirse por entero la desaparición de lo que Padgett llamó “movimientos de oposición pasajera” a las nuevas regulaciones electorales. Ciertamente, la nominación partidista y los requisitos legales para el registro de partidos políticos funcionaron como un obstáculo para disuadir a la disidencia priísta. Pero el método autoritario para la nominación del candidato del PRI a la Presidencia ha sido reforzado por el desarrollo de prácticas y convenciones que recompensan la cooperación y castigan la indisciplina entre los principales actores durante la sucesión presidencial.<sup>30</sup>

El derecho exclusivo de registrar candidatos a puestos de elección resultó en la práctica un estímulo muy débil para el desarrollo

<sup>28</sup> Los estudios sobre la sucesión presidencial en México permiten identificar al menos tres instituciones básicas que regulan este “juego” repetitivo cuyo resultado tiene una gran importancia para el funcionamiento del sistema político: 1) los aspirantes deben posicionarse en una secretaría de Estado para ser considerados presidenciables, 2) las campañas públicas en favor de cualquier posible candidato están estrictamente prohibidas (*tapadismo*), y 3) al presidente en turno le corresponde la prerrogativa de escoger al candidato del partido (*dedazo*). Véase Robert Scott, *Mexican Government in Transition*, Urbana, Ill., University of Illinois, 1959; Daniel Cosío Villegas, *La sucesión presidencial*, México, Joaquín Mortiz, 1975, y Peter H. Smith, “The 1988 Presidential Succession in Historical Perspective”, en Wayne Cornelius, Judith Gentleman y Peter Smith (comps.), *Mexico’s Alternative Political Futures*, San Diego, Cal., Centro de Estudios México-Estados Unidos, 1989, pp. 391-416.

<sup>29</sup> La práctica habría de revivir 36 años después, cuando la Corriente Democrática dejó de ser un movimiento de disidencia interna y se convirtió en oposición electoral al candidato presidencial del PRI en las elecciones de 1988. La Corriente Democrática estuvo dirigida por el ex gobernador de Michoacán, Cuauhtémoc Cárdenas, y el ex presidente del PRI, Porfirio Muñoz Ledo. Sobre la Corriente Democrática véase Jean-François Prud’homme, *El PRD: su vida interna y sus elecciones estratégicas*, México, Documento de Trabajo de la División de Estudios Políticos del CIDE, 1996.

<sup>30</sup> Para un enfoque novedoso que analiza las opciones de los actores involucrados y el régimen de incentivos a los que se enfrentan durante el “juego” de la sucesión véase Joy Langston, *Three Exits from the Mexican Institutionalized Revolutionary Party: Internal Ruptures and Political Stability*, Mexico, Documento de Trabajo de la División de Estudios Políticos del CIDE, 1993.

de los incipientes partidos de oposición. En el periodo que abarca desde la entrada en vigor de la Ley Federal Electoral de 1946 hasta la introducción de la representación proporcional de partidos minoritarios en 1963, se llevaron a cabo cinco elecciones federales. Dos de los tres partidos que lograron sobrevivir en este periodo, el PP y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), eran facciones disidentes del partido hegemónico. Su desempeño como organizaciones políticas separadas fue realmente muy pobre; consiguieron solamente una representación marginal en la Cámara de Diputados. De hecho, sobrevivieron en un estado de inanición, sin ser capaces de crecer y a veces sin conseguir ninguna curul. Un indicador de la debilidad endémica del PP y el PARM es su limitada capacidad para reclutar políticos que se postularan como candidatos para la Cámara de Diputados. En el periodo de 1955 a 1963, el PP sólo consiguió cubrir entre 40 y 45% de los distritos electorales, con la excepción de las elecciones concurrentes de 1952 cuando registró un número extraordinario de candidatos en 80% de los distritos. En este mismo aspecto, el desempeño del PARM fue incluso más pobre. Su capacidad para reclutar candidatos le permitía cubrir apenas 30% de las curules disputadas.<sup>31</sup> El PP y el PARM se convirtieron en organizaciones partidistas separadas sólo en el papel; en la práctica nunca dejaron de ser meras figuras jurídicas, sin arraigo en el electorado nacional (véase gráfica 2).

El surgimiento de una oposición estable e independiente del PRI tiene que rastrearse hasta la fundación del PAN en 1939. El PAN fue formado por un grupo de profesionistas e intelectuales, pequeño pero muy influyente.<sup>32</sup> El PAN entró a la política movilizándolo a la oposición electoral al partido oficial, cuyo monopolio sobre los puestos públicos iniciaba su segunda década. Cuando la Ley Federal Electoral de 1946 entró en vigor, el PAN era la única organización política independiente preparada para capturar las oportunidades que la nueva legislación abría. De hecho, entre 1946 y 1963 la votación a favor de Acción Nacional experimentó un crecimiento muy importante. En este perio-

<sup>31</sup> La información respecto a la cobertura de distritos electorales se ha tomado del estudio sobre niveles de competitividad partidista de Juan Molinar, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991, especialmente los cuadros 1.2 y 1.7, pp. 40 y 51.

<sup>32</sup> Respecto a la historia del PAN véase Donald Mabry, *The National Action Party*, Syracuse, Syracuse University Press, 1973.

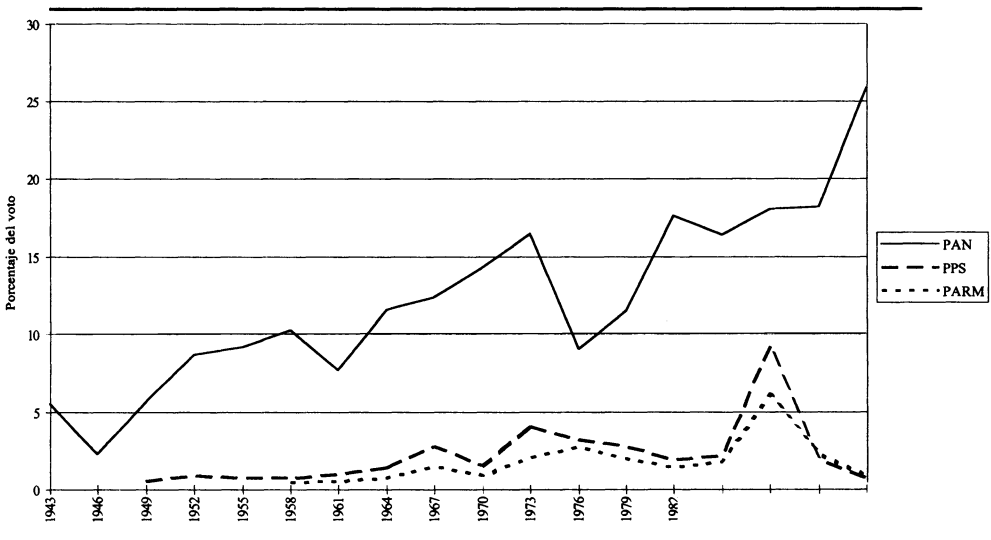


do el PAN obtuvo y consolidó su lugar como la segunda fuerza electoral y el primer partido de oposición (véase gráfica 2).

Sin embargo, el PAN consiguió esta posición con un porcentaje de votos muy pequeño en comparación con el PRI. Lo que es más importante quizá, es que el desempeño del PAN al reclutar candidatos para competir con los políticos del PRI no era tampoco muy impresionante. El PAN lograba cubrir sólo un promedio de 50% de los distritos electorales en elecciones intermedias para renovar la Cámara de Diputados. En el caso de elecciones concurrentes —cuando la posibilidad de ganar la curul montado en la ola de una campaña presidencial hacía las candidaturas a la Cámara de Diputados más atractivas—, el PAN lograba registrar candidatos en 80% de los distritos electorales. El desempeño del PAN en este aspecto era mejor que el de los otros partidos de oposición, pero estaba muy por abajo del desempeño del PRI.

En tanto el PRI consiguió evitar que su disidencia interna se convirtiera en oposición electoral en las elecciones presidenciales, el PAN pasó a ser la única fuente de candidatos de oposición a la Presi-

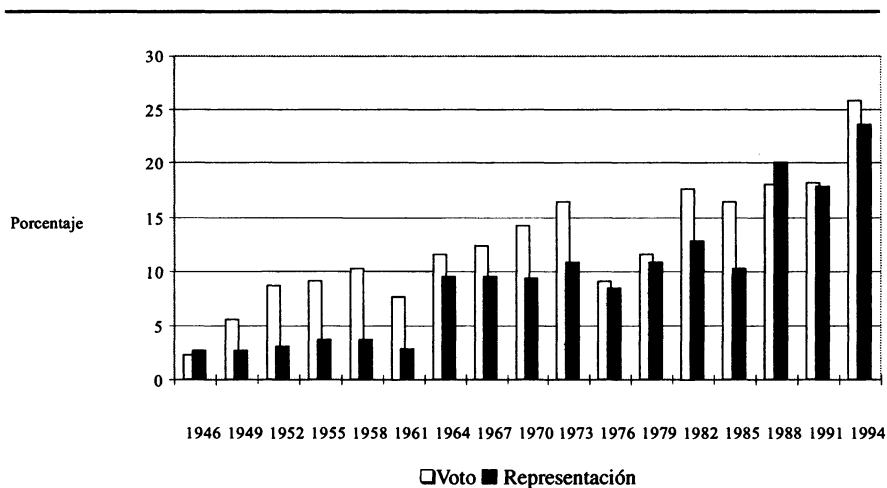
GRÁFICA 2  
Votación por el PAN, PPS y PARM, 1943-1994



Fuente: *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*.

dencia. De 1958 a 1976 ningún otro partido registró candidatos para las elecciones presidenciales, lo cual contribuyó al crecimiento de la votación nacional del PAN. Sin embargo, en los distritos electorales, los candidatos del PAN a la Cámara de Diputados tuvieron un desempeño bastante malo. La representación del PAN en la Cámara de Diputados sólo creció de cuatro a seis diputados entre 1946 y 1963, a pesar de que la votación nacional del partido se triplicó en el mismo periodo. La Ley Federal Electoral de 1946 dio lugar a un PAN más fuerte pero subrepresentado. La diferencia entre su porcentaje de votación y el porcentaje de curules en la Cámara de Diputados alcanzó niveles superiores a 60% (véase gráfica 3).

GRÁFICA 3  
Votación y representación del PAN en elecciones para renovar  
la Cámara de Diputados, 1946-1994



Fuente: *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*.

Uno de los efectos probables de las regulaciones introducidas en 1946 fue la reducción de la competitividad en los distritos electorales. En un análisis del número de candidatos por distrito, Juan Molinar descubre que en una significativa proporción de distritos no existía otra opción que la representada por el candidato del PRI.<sup>33</sup> En

las elecciones intermedias de 1955 y 1961, la proporción de curules de la Cámara de Diputados para las cuales los candidatos del PRI no tenían contrincantes fue de alrededor de 20%. Estas “elecciones sin opción” fueron consecuencia de la nominación partidista obligatoria y de la incapacidad de los partidos de oposición registrados para reclutar cuadros en el ámbito local que pudieran presentarse como candidatos. Mientras que las nuevas regulaciones habían restringido los derechos de los individuos para presentarse como candidatos a puestos de elección y eliminado a los partidos locales de las elecciones federales, los partidos nacionales de oposición aún no estaban preparados para cubrir un importante número de distritos. A pesar de contar con el derecho exclusivo de postular candidatos, los partidos de oposición registrados no experimentaron ningún cambio significativo en su capacidad de reclutamiento entre las elecciones de 1949 y 1961. En 1949, el PAN postuló candidatos a la Cámara de Diputados en 47% de los distritos electorales. Si se compara este número con el de una elección intermedia doce años después, encontramos que la cobertura de distritos del PAN se incrementó sólo a 55%, a pesar de que el PAN era el partido de oposición más exitoso.

Desde luego, había poderosas fuerzas institucionales que inhibían el desarrollo de los partidos de oposición y que contrarrestaban los incentivos establecidos en la Ley Federal Electoral de 1946. Las explicaciones de la debilidad de los partidos de oposición y de la persistencia del sistema de partido hegemónico se han centrado en dos variables: una, la capacidad del gobierno federal de manipular los resultados electorales y, la otra, los efectos del sistema electoral de mayoría relativa en distritos uninominales.<sup>34</sup> Sin embargo, estas dos variables ofrecen explicaciones incompletas de los bajos niveles de competitividad que se han registrado persistentemente en las elecciones para renovar la Cámara de Diputados desde la formación del PNR en 1929.

El fraude electoral era una práctica extendida antes de la creación del PNR, cuando las maquinarias políticas locales disfrutaban de un poder ilimitado en la organización de las elecciones. No existe evidencia alguna de que la formación del PNR haya cambiado la manera en

<sup>33</sup> J. Molinar, *op. cit.*, pp. 39-43.

<sup>34</sup> Véase principalmente J. Molinar, *op. cit.*

que los gobiernos municipales llevaban a cabo las elecciones, y a pesar de esto, los demás partidos contendientes fueron desapareciendo uno por uno en los años treinta. Si el manejo fraudulento de los comicios es una constante en esta etapa de la historia electoral de México, no queda claro por qué en los años veinte dio lugar a la proliferación de partidos políticos locales y poco después al unipartidismo.<sup>35</sup> La dirección centralizada de los comicios por la administración federal, que a menudo se asocia con la manipulación sistemática de resultados electorales en favor del PRI, se consiguió con la legislación electoral de 1946, que no entró en vigor sino hasta las elecciones intermedias de 1949, dos décadas después de que el régimen de partido único se estableciera. Ciertamente, la administración centralizada de las elecciones mediante una agencia federal no hizo de los procesos electorales algo más confiable y transparente. Sin embargo, lo que sucedió después de los cambios en la legislación electoral de 1946 fue un crecimiento significativo y sin precedentes de la votación en favor del PAN, más que la eliminación de los partidos opositores mediante la manipulación centralizada de los comicios.<sup>36</sup>

El sistema electoral de mayoría relativa en distritos uninominales es causa de la debilidad de los partidos de oposición sólo en un sentido muy limitado. Uno de sus efectos más conocidos y estudiados es, ciertamente, el de la subrepresentación de partidos minoritarios.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> La historia electoral mexicana demuestra que los comicios fraudulentos pueden dar lugar a un sistema de partidos completamente distinto al que conocemos desde la fundación del PNR. La experiencia de otros países como Japón enseña, por otra parte, que los sistemas de partido dominante pueden surgir y reproducirse en el marco de instituciones electorales transparentes y confiables. Véase T. J. Pempel (ed.), *Uncommon Democracies; the One-Party Dominant Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1990. Estas dos posibilidades deben prevenirnos respecto de sacar conclusiones fáciles en relación con el impacto en el sistema de partidos de la variable “fraude electoral”.

<sup>36</sup> El impacto de la ausencia de instituciones electorales confiables sobre los partidos de oposición no ha recibido suficiente atención, pero es probable que su importancia sea mayor que la del fraude electoral mismo. La manipulación de resultados electorales pudo haber evitado que los candidatos de oposición llegaran a la Cámara de Diputados en algunos casos, pero la ausencia de controles institucionales sobre las acciones de las autoridades electorales ciertamente disaudió a muchos políticos de buscar puestos de elección mediante partidos distintos al PRI.

<sup>37</sup> La famosa “Ley de Duverger”, que asocia sistemas de mayoría relativa con el bipartidismo, opera sobre la base de un doble mecanismo, el “sicológico” y el

Los sistemas de mayoría relativa tienden a castigar a las minorías y a impedir el desarrollo de terceros partidos. Inhiben la presentación de candidaturas a puestos de elección de políticos que no tienen posibilidades reales de ganar la pluralidad de votos, y esto explica por qué los terceros partidos dejan de postular candidatos. Pero es importante dejar en claro que los sistemas de mayoría relativa en distritos uninominales favorecen el desarrollo del bipartidismo, no el unipartidismo. El régimen de incentivos asociado con el sistema de mayoría relativa no explica los bajos niveles de competitividad electoral ni la persistencia del monopartidismo. La información disponible demuestra que, en México, el segundo partido no sólo estuvo literalmente ausente en casi la mitad de los distritos en elecciones intermedias, sino que —si consideramos únicamente aquellos distritos donde el PAN tenía alguna posibilidad real de ganar— no existía en la gran mayoría de los casos.

La explicación de la larga experiencia mexicana con el unipartidismo reside con mucho mayor probabilidad en los efectos combinados del sistema de mayoría relativa y el régimen de rotación comprensiva de cuadros basado en la no reelección consecutiva. La consolidación y desarrollo de un segundo partido nacional resultó imposible en la práctica, porque un segundo partido sólo podía ofrecer a los políticos locales interesados en conseguir cargos electivos la mera nominación. Los políticos locales tenían que movilizar recursos en sus propios distritos para llevar a cabo sus campañas. Pero como la no reelección consecutiva negaba la posibilidad de hacer un carrera política en el cargo en disputa, los incentivos para realizar una inversión sustancial de recursos en la competencia por un puesto de tres años en la Cámara de Diputados no eran particularmente atractivos. Competir por un puesto en el Congreso valía la pena sólo como parte de una estrategia de promoción política a largo plazo, y esto era algo que los partidos de oposición no podían ofrecer. Los partidos de oposición disponían de muy pocos incentivos para reclutar políticos que compitieran por puestos de elección. Incluso en aquellos casos en que los políticos

---

“mecánico”. El primero tiene que ver con los cálculos del electorado y la forma en que la votación estratégica tiende a castigar a terceros partidos; el segundo con la subrepresentación de los partidos perdedores. Al respecto véase William H. Riker, “Duverger’s Law Revisited”, en Bernard Grofman y Arent Lijphart (comps.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Nueva York, Agathon Press, 1986, pp. 19-42.

de oposición tenían éxito, la no reelección consecutiva los ponía fuera de la competencia para el siguiente periodo y desarticulaba la alianza electoral que había posibilitado la captura del cargo. Los pocos políticos de oposición exitosos enfrentaban enormes dificultades para continuar con sus carreras. Conseguir la promoción a un puesto de elección más alto después de una breve experiencia en la Cámara de Diputados era una meta que rebasaba sus posibilidades. Para ellos, el acceso a cargos de patronazgo en la administración federal o estatal estaba cerrado a menos que se sumaran al PRI.

Otros factores que inhibieron el desarrollo y la consolidación de un segundo partido fueron las tendencias que la rotación de cargos y el sistema de mayorías relativas pusieron en operación dentro del mismo PRI. Los partidos de oposición competían en contra de un partido hegemónico altamente centralizado que, no obstante, tenía una extraordinaria capacidad de cooptar y absorber movimientos políticos emergentes. El PRI podía cubrir cada uno de los distritos electorales y reemplazarlos con nuevos candidatos cada elección. Había establecido el control sobre la política estatal y municipal mediante su capacidad de promover políticos locales a puestos más altos. De hecho, la rotación de cargos tuvo un impacto profundo en la política local al suprimir la posibilidad de realizar carreras políticas locales y forzar a los políticos a integrarse a esquemas de promoción de mayor envergadura. Antes de la formación del PAN y de los otros partidos de oposición sobrevivientes, el partido hegemónico funcionaba como una organización centralizada que coordinaba la circulación de cuadros políticos. El partido hegemónico logró construir un régimen de oportunidades políticas que integraba cada cargo de elección como posición temporal que se desempeñaba en función del siguiente paso en la carrera.

En este contexto, había un espacio muy reducido para el desarrollo de una oposición electoral estable y regular. La rotación de cargos cambió el significado de la competencia electoral por puestos públicos, de manera que un solo partido era capaz de acomodar y manejar el conflicto entre ambiciones e intereses a que dan lugar los procesos electorales. El PRI pudo desempeñar este papel a pesar de sus procesos de nominación que han sido centralistas, a veces arbitrarios y venales, y que en no pocas ocasiones han dado lugar a divisiones y disidencia interna. La razón es que la rotación de cuadros le ha dado a la dirigencia del partido una enorme capacidad institucional para

resolver conflictos, y medios poderosos para recompensar la disciplina. En la medida en que el PRI logró agotar la demanda de promoción política local, el “mercado” se redujo a la oposición ideológica al régimen o la cooptación de la disidencia priísta. El PAN fue el único partido que reclutaba a la oposición ideológica hasta la década de los setenta, cuando la oposición ideológica de izquierda ingresó por primera vez a la política electoral. El PPS y el PARM fueron desde su origen un refugio para la disidencia priísta.

### REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

En 1963 el Congreso aprobó una iniciativa de ley que introdujo una modalidad de representación proporcional en la Cámara de Diputados. La iniciativa incluía cambios sustanciales en la legislación electoral existente, desde la Ley Federal Electoral hasta varios artículos de la Constitución. Sin embargo, la principal novedad fue la creación de las “curules de partido” para la cámara baja. Esta innovación institucional se diseñó como complemento al sistema de representación basado en distritos uninominales que México adoptó desde el siglo XIX. Los acontecimientos que precipitaron el cambio en la legislación electoral fueron las divisiones y enfrentamientos dentro del PAN después de los frustrantes comicios de 1958 y 1961, plagados de acusaciones de fraude electoral.<sup>38</sup> La reforma tuvo sus causas estructurales en la ausencia de incentivos para el desarrollo de los partidos de oposición. Los conflictos dentro del PAN mostraban que los políticos de oposición no persistirían en la tarea de organizar partidos políticos si no había posibilidades reales de éxito electoral ni ningún tipo de recompensas para su esfuerzo. El gobierno respondió con un cambio en las reglas de la competencia electoral. Proporcionó a los partidos de oposición un mínimo de puestos para repartir entre sus

<sup>38</sup> Los dirigentes del PAN no sólo encabezaron protestas en contra de la manipulación de los resultados electorales sino, como parte de la campaña, removieron a su representante ante la Comisión Federal Electoral y pidieron a los seis candidatos del partido, cuyos triunfos habían sido reconocidos en 1959, que no tomaran posesión de sus cargos en la Cámara de Diputados. Cuatro de los diputados del PAN se rehusaron a seguir la línea de la dirigencia, e hicieron ver así que ellos, y no el partido, habían ganado las curules. Al respecto véase D. Mabry, *op.cit.*

cuadros políticos y los hizo menos dependientes de la habilidad individual de los candidatos para ganar la pluralidad de votos en los distritos.

### *El sistema de curules de partido*

Las reglas adoptadas en 1963 garantizaron al menos cinco diputaciones a los partidos que consiguieran 2.5% de la votación nacional. Otorgaban una curul más por cada medio punto porcentual de votación, hasta que el número total de curules obtenidas por un solo partido—incluyendo aquellas ganadas mediante mayoría relativa en los distritos—fuera de 20. Las curules de partido cerraron temporalmente la brecha entre el porcentaje de votación nacional de los partidos de oposición y su proporción de puestos en la Cámara de Diputados. Pero la proporcionalidad no fue el objetivo de la reforma. Las curules de partido fueron un instrumento diseñado como un “seguro” para partidos minoritarios que operaban en un sistema de representación basado en distritos uninominales. Se partió incluso del supuesto de que los partidos de oposición con más de 10% de votación serían capaces de competir con el PRI por la pluralidad de votos en los distritos. Este supuesto resultó equivocado. La votación del PAN en elecciones federales experimentó un importante crecimiento después de la reforma de 1963, aunque su habilidad para ganar mayorías relativas en los distritos no mejoró; al contrario, se vino abajo (véase gráfica 4).

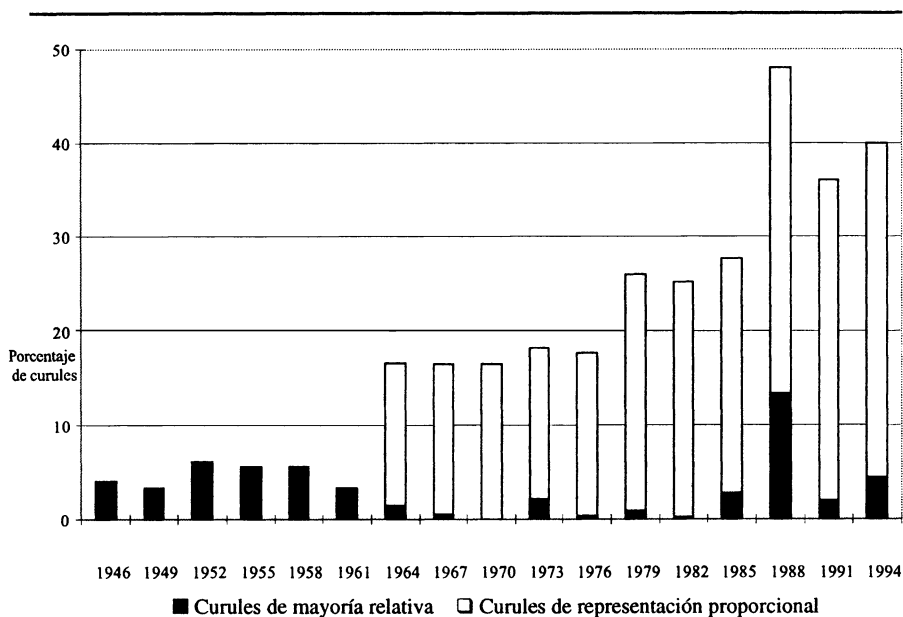
A juzgar por los efectos inmediatos del sistema de curules de partido, los cambios en la legislación electoral resultaron un verdadero éxito. Respondieron a las demandas de una oposición electoral exhausta, que rápidamente le otorgó su apoyo y se prestó para competir bajo las nuevas reglas. Las curules de partido proporcionaron a las direcciones de los partidos de oposición un incentivo poderoso para reclutar cuadros y hacer campaña en tantos distritos como fuera posible. Bajo las nuevas reglas, había una recompensa atractiva de 20 curules, y para capturarlas cada voto contaba, incluso si los candidatos no conseguían la pluralidad de votos en sus distritos. Los resultados de las elecciones concurrentes de 1964 mostraron que la reforma empezó a funcionar luego de entrar en vigor. Aparecieron candidatos de oposición en cada uno de los distritos. Las siguientes elecciones



para renovar a la Cámara de Diputados confirmaron la nueva tendencia que las curules de partido habían puesto en operación dentro de los partidos minoritarios. Normalmente, las elecciones intermedias resultaban poco atractivas para los políticos de oposición; sin embargo, en 1967 en ninguno de los distritos dejó de haber un contendiente al candidato del PRI. El incentivo de las curules de partido probó ser lo suficientemente fuerte para que en todos los distritos hubiese alternativa al partido en el poder.

El desempeño del PAN en las cinco elecciones en las que el sistema de curules de partido operó muestra no sólo los efectos espectaculares, en el corto plazo, de la reforma de 1963, sino también sus defectos y limitaciones como arreglo electoral sostenible a largo plazo. En 1964 el PAN ganó la pluralidad de los votos en dos distritos, pero fue recompensado con 18 curules de partido debido a su porcentaje

GRÁFICA 4  
Representación de los partidos de oposición  
en la Cámara de Diputados, 1946-1994



Fuente: *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*.

de votación nacional. En total, el PAN obtuvo cuatro veces más diputaciones que las capturadas en la legislatura anterior; se trató de un logro sin precedentes para un partido que sólo había conseguido un máximo de seis curules. Empero, los problemas del PAN se encontraban en las posibilidades de crecimiento y desarrollo, y este aspecto cambió poco con las reformas de 1963. El PAN fácilmente agotó el límite de 20 curules dentro del cual se podía beneficiar del sistema de diputaciones de partido. El problema con las nuevas reglas era ganar la curul número 21, porque entonces el PAN necesitaba ganar la pluralidad de votos en 21 distritos electorales. Y, paradójicamente, la habilidad del PAN para ganar mayorías relativas en los distritos disminuyó conforme el sistema de curules de partido entró en operación. En 1970, el PAN no ganó ninguna curul de mayoría relativa a pesar de que su porcentaje de votación fue más alto que nunca. De esta manera, el número de curules capturadas por el PAN (20) permaneció fijo entre 1964 y 1970. Con el tiempo, la creciente disparidad entre el porcentaje de votación nacional del PAN y su representación en la Cámara de Diputados condujo al gobierno en 1971 a incrementar de 20 a 25 el número de diputaciones que podían conseguirse mediante el sistema de curules de partido. El PAN agotó este nuevo límite en las siguientes elecciones intermedias.

Los otros partidos de oposición, el PPS y el PARM, también se beneficiaron del sistema de curules de partido, a pesar de que eran muy pequeños. En 1964 ninguno de ellos ganó suficientes votos para pasar el umbral de 2.5% de la votación nacional. En principio, no podían participar en el reparto de curules de partido. Sin embargo, el Colegio Electoral dominado por el PRI, mediante una interpretación muy libre de la ley electoral, decidió que el PPS y el PARM tenían derecho a representación proporcional en la Cámara de Diputados. Esta resolución del Colegio Electoral permitió que estos partidos, PPS y PARM, sobrevivieran controlando 10 y 5 diputaciones respectivamente. Más adelante su persistente incapacidad para obtener 2.5% de la votación condujo al gobierno a reducir el umbral electoral a 1.5% en 1971.

Los cambios en la legislación electoral de 1963 reorientaron el desarrollo de los partidos de oposición. Los políticos de oposición empezaron entonces a estructurar sus organizaciones partidistas en torno de las oportunidades abiertas por el sistema de diputaciones de partido, en vez de alrededor de las tradicionales curules de mayoría relativa. La razón era simple: la representación proporcional ofrecía

mayores posibilidades de capturar cargos. Los partidos de oposición se convirtieron rápidamente en vehículos de promoción política a puestos disputados nacionalmente mediante el sistema de curules de partido. Empezaron a registrar candidatos en la gran mayoría de los distritos electorales como parte de una estrategia de maximización de las posibilidades de ganar puestos mediante el sistema de curules de partido. Las diputaciones disputadas en los distritos no se volvieron más atractivas en sí mismas, sino que adquirieron una gran importancia operativa. Los partidos no podían recibir votos para participar en la distribución de curules de partido si no postulaban candidatos en los distritos. No es sorprendente que el promedio de candidatos se haya incrementado de 2.5, en las elecciones de 1961, a 3.6 en el periodo 1964-1976 —una cifra cercana al número total de partidos—. <sup>39</sup> Aunque este incremento se dio sobre la base de candidaturas “nominales”, dado que muchos de los candidatos nominados por los partidos de oposición no tenían posibilidades reales de ganar la curul.

La práctica de candidaturas nominales no era del todo nueva. El registro de candidaturas siempre ha estado exento de costos para los partidos y políticos “aventureros”. En el pasado era la posibilidad de ganar una curul montado en la ola electoral generada por algún candidato presidencial de oposición lo que motivó muchas candidaturas nominales al Congreso. <sup>40</sup> El sistema de curules de partido decididamente fomentó la práctica de candidaturas nominales, en la medida en que las hizo operativas para los partidos de oposición. Lo más significativo en términos del desarrollo de los partidos de oposición es el hecho de que detrás de las candidaturas nominales había organizaciones de partido nominales en los distritos. El sistema de diputaciones de partido no fomentó la creación de organizaciones locales de partido para disputar curules de mayoría relativa. Por el contrario, los políticos de oposición tenían todo tipo de incentivos para concentrar el esfuerzo organizacional en el sistema de curules de partido, donde las recompensas, a pesar de ser limitadas, eran mucho mayores que aquellas que podían obtener compitiendo por la pluralidad de votos en los distritos. Y no sólo eso, en tanto que el triunfo electoral en los distritos no significaba curules extraordinarios

<sup>39</sup> J. Molinar, *op. cit.*, p. 71.

<sup>40</sup> La campaña presidencial de Miguel Henríquez Guzmán incrementó el promedio de candidatos por distrito a 3.9 en 1952.

para partidos como el PAN, con más de 10% de la votación, los incentivos para desarrollar organizaciones de partido locales eran ahora más débiles que nunca.

### *El sistema parcial de representación proporcional*

La reforma electoral de 1963 fue la primera señal de una serie de cambios recurrentes en las instituciones que regulan la competencia por cargos de elección en la Cámara de Diputados. El modelo errático que ha caracterizado el “reformismo electoral” en México refleja los cambiantes intereses en las consecuencias a corto plazo de las regulaciones electorales.<sup>41</sup> El sistema de curules de partido fue diseñado para los partidos opositores de principios de los sesenta que se encontraban en estado de inanición. Pero los partidos políticos evolucionan, a menudo de una manera inesperada, al reaccionar a los cambios en el contexto institucional en el que operan. El crecimiento del PAN y el pobre desempeño electoral del PPS y del PARM provocaron ajustes en la legislación electoral en 1971. El sistema de curules de partido operó durante cinco elecciones federales. Pero en 1976 la administración del presidente José López Portillo estaba convencida de que las curules de partido eran un arreglo cuyo momento había pasado. La Secretaría de Gobernación diseñó una propuesta de cambio legislativo que incluía la enmienda de 17 artículos constitucionales y una nueva ley electoral. Fue el cambio en legislación electoral más comprensivo desde las enmiendas constitucionales de 1933. No sólo afectó a los órganos de elección del gobierno federal; mediante cambios en la Constitución nacional, el gobierno federal forzó la adopción de nuevas instituciones electorales en los estados y municipios.

La reforma electoral de 1977 buscó la transformación de grupos y organizaciones políticas en partidos mediante el relajamiento de las condiciones para participar en los procesos electorales y el incremento de las oportunidades para conseguir puestos en la Cámara de Diputados. La noción de representación política que animó el cambio en la legislación electoral fue la de que los partidos —particularmen-

<sup>41</sup> Roberto Banchik Rothchild, *The 1986 and 1989 Electoral Reforms in Mexico: Their Effects upon the Composition of the Chamber of Deputies*, tesis de maestría, St. Anthony's College, University of Oxford, 1991.

te los de oposición— eran portadores exclusivos de posiciones ideológicas. Jesús Reyes Heróles, entonces secretario de Gobernación, anunció la reforma como un compromiso con “el incremento de las posibilidades de representación política para que el complicado mosaico ideológico de la nación pueda capturarse a través de los órganos representativos del Estado”.<sup>42</sup> En cierto sentido el marco electoral que se introdujo en 1977 fue en contra de la tendencia hacia la estabilidad en el sistema de partidos que existía desde 1946, y fomentó el registro de nuevos partidos en las elecciones federales, estatales y municipales.

La primera parte de la reforma consistió en una disminución sustancial de los requisitos que las organizaciones políticas emergentes debían cumplir para postular candidatos a puestos electivos. Además de la reducción en el número total de miembros afiliados, aprobada en 1973, se redujo el mínimo de estados y distritos electorales entre los que debía estar distribuida la militancia.<sup>43</sup> El nuevo marco electoral creó también la figura legal de “organización política” para regular a los grupos que aspiraban al registro como partidos políticos, pero que no podían cumplir con los requisitos. De esta manera, se dejó en claro que cada grupo ideológico era considerado como un partido político en potencia. La caracterización que hace Kevin Middlebrook de la reforma electoral de 1977 como el inicio de una etapa de “incorporación” en el desarrollo del sistema de partidos en México pone énfasis precisamente en los efectos inmediatos perseguidos por la administración.<sup>44</sup> Deja a un lado sin embargo otras consecuencias importantes, tales como la tendencia al faccionalismo y la dispersión, que el nuevo marco institucional alentó al crear incentivos para que pequeños grupos políticos y minorías radicales compitieran por puestos de elección como organizaciones separadas.

El aspecto más importante de la reforma de 1977 fue el de los cambios a la estructura de competencia electoral y a las oportunidades

<sup>42</sup> Citado por F. J. Paoli, *op. cit.*, p. 155.

<sup>43</sup> El número de miembros afiliados había disminuido en 1973 de 75 000 a 65 000. La reforma de 1977 redujo el mínimo de estados o distritos electorales en los que debía distribuirse la militancia de 2 000 miembros en dos terceras partes de los estados a 3 000 miembros en la mitad de los estados o en la mitad de los distritos electorales. Véase R. Banchik, *op. cit.*

<sup>44</sup> “Political Change and Political Reform in an Authoritarian Regime: The Case of Mexico”, en *Working Papers*, núm. 103, Washington, D.C., Latin American Program, The Wilson Center, 1981.

ofrecidas a los partidos minoritarios de obtener puestos en la Cámara de Diputados. La idea de curules de partido fue abandonada por un arreglo más comprensivo basado en un sistema parcial de representación proporcional. Los partidos minoritarios competirían en adelante por una porción fija de puestos en la Cámara de Diputados: 100 de 400 curules que serían asignadas de acuerdo con el porcentaje de votación nacional.<sup>45</sup> Las otras 300 curules se seguirían disputando en los distritos uninominales mediante el sistema de mayoría relativa. El partido que ganara la mayoría de los distritos quedaba excluido del reparto de curules de representación proporcional. El umbral electoral se mantuvo en el nivel simbólico establecido en 1971 (1.5%) que daba oportunidad a partidos muy pequeños de conseguir puestos en la Cámara de Diputados.

La legislación electoral de 1977 no buscó mejorar los niveles de representación en la Cámara de Diputados en relación con la distribución del voto. En este sentido su finalidad fue la misma que la del sistema de curules de partido: proporcionar un mínimo de puestos en la Cámara a los pequeños partidos de oposición. La diferencia es que, en 1977, el gobierno buscó acomodar un mayor número de partidos en el sistema parcial de representación proporcional. Pero para partidos de tamaño medio como el PAN, las nuevas reglas no resultaban muy favorables. Tan pronto como las 100 curules de representación proporcional empezaron a repartirse entre un número cada vez mayor de partidos minoritarios, las posibilidades de una mejor representación para el PAN se esfumaron. Desplazado de las curules de representación proporcional por los nuevos partidos, y sin la capacidad para competir por la pluralidad de votos en los distritos electorales, el PAN casi no estuvo representado en las legislaturas elegidas de 1982 y 1985 (véase gráfica 3).

Algo muy especial respecto a los cambios en las instituciones electorales de 1977 fue la intención de influir en la conducta no institucional de grupos políticos radicales. El gobierno justificó las nuevas regulaciones como una medida preventiva que buscaba mitigar la amenaza de violencia presentada por movimientos políticos que,

<sup>45</sup> La nueva legislación electoral fraccionó al país en cuatro circunscripciones, con un promedio de 25 curules cada una. Sin embargo, el tamaño de las circunscripciones es tan grande que las diferencias de votación entre ellas han resultado en la práctica poco significativas.

al no tener acceso a la competencia electoral, habían sido orillados a la clandestinidad. Con la reforma se buscó utilizar los incentivos electorales para reorientar las actividades revolucionarias de minorías radicales a la empresa menos peligrosa de competir por puestos de elección. Los analistas políticos han rastreado el origen de estos movimientos en las movilizaciones estudiantiles de 1968, que el gobierno trató de contener mediante la violencia.<sup>46</sup> La represión del movimiento estudiantil en 1968 provocó la radicalización de grupos identificados con la izquierda socialista y revolucionaria. A pesar de la política conciliatoria de la administración de Luis Echeverría conocida como “apertura democrática”, estos grupos aún se encontraban en operación a mediados de los setenta. De esta manera, la reforma política de 1977 se presentó como un esfuerzo institucional por llegar a los movimientos clandestinos y fomentar su participación en la política electoral y de partidos. Aparentemente la política cumplió su cometido. Varias organizaciones de la izquierda revolucionaria fueron “incorporadas al sistema” al recibir reconocimiento legal como partidos políticos y postular por primera vez candidatos a la Cámara de Diputados en las elecciones intermedias de 1979.

Pero la reforma electoral de 1977 fue un cambio comprensivo en la legislación electoral que abarcaba otros aspectos aparte de la incorporación de la izquierda, cosa que se hubiera podido conseguir con pequeñas modificaciones al viejo sistema electoral. Las elecciones federales de 1976 evidenciaron la naturaleza frágil de las instituciones electorales de México, que seguían castigando la participación política regular y organizada fuera del PRI. La secuencia de cambios en la legislación electoral desde 1946 era un indicio claro del convencimiento, persistente entre los funcionarios del gobierno, de que la sobrevivencia del PRI a largo plazo requería la existencia de otros partidos políticos. Sin embargo, el fracaso del PAN en la nominación de su candidato a la Presidencia de la República en 1976 fue una señal alarmante de que la existencia de partidos de oposición no estaba garantizada. Las profundas divisiones internas que paralizaron al PAN en 1976 dieron lugar a las primeras elecciones presidenciales no disputadas en la historia de México y, lo que era aún peor, amenaza-

<sup>46</sup> Véase al respecto Luis Villoro, “La reforma política y las perspectivas de la democracia”, en Pablo González Casanova y Enrique Florescano (comps.), *México hoy*, México, Siglo XXI, 1979; K. Middlebrook, *op. cit.*, y J. Molinar, *op. cit.*

ban con desmembrar al único partido de oposición en funcionamiento. Ciertamente, el PPS y el PARM seguían en operación, pero en 1976, como en todas las elecciones anteriores, apoyaron al candidato del PRI a la Presidencia. La persistente incapacidad de estos partidos para producir sus propios candidatos a la Presidencia confirmaba que en realidad el PPS y el PARM no funcionaban como partidos políticos independientes. Así, la reforma política de 1977 fue un intento ambicioso de fomentar la construcción de partidos políticos fuera de los partidos de oposición existentes y sin afectar el funcionamiento regular del PRI. Los funcionarios del gobierno estaban preparados para extender los privilegios de las organizaciones registradas como partidos políticos y proporcionarles financiamiento público, así como acceso subsidiado a la radio y la televisión.

El principal efecto inmediato del marco electoral adoptado en 1977 fue el incremento sustancial en el número de partidos que participaban en las elecciones federales. Un total de siete partidos consiguieron cargos de elección en la legislatura formada en 1979. Más aún: un buen número de “organizaciones políticas” se encontraban en la lista de espera de la Comisión Federal Electoral, preparadas para probar su suerte en las siguientes elecciones federales.<sup>47</sup> Los partidos que surgieron después de 1977 fueron de hecho pequeñas organizaciones políticas que se sumaron al PPS y al PARM en la lucha por sacar el mayor provecho a un apoyo electoral muy reducido y mantener así el control sobre un puñado de curules en la Cámara de Diputados. La incorporación más importante que se consiguió con la reforma electoral de 1977 fue la del Partido Comunista Mexicano (PCM).<sup>48</sup> Las expectativas se elevaron sustancialmente después de un desempeño

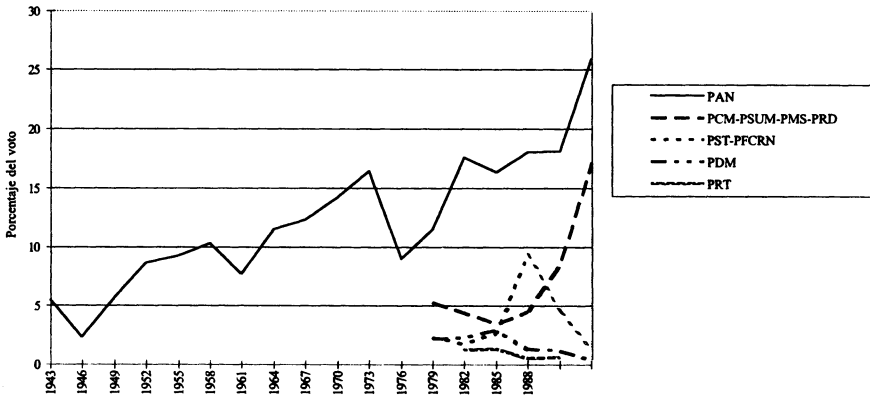
<sup>47</sup> La CFE era el órgano administrativo encargado de la ejecución del marco regulatorio de las elecciones federales. De 1946 a 1977 evolucionó de un órgano puramente administrativo a otro altamente politizado, integrado por representantes de ambas cámaras del Congreso y de los partidos políticos, y presidido por el secretario de Gobernación. La constitución de este órgano y el predominio del partido en el poder en su interior ha sido uno de los aspectos más polémicos relacionados con la administración de los procesos electorales en México. Véase J. Molinar, *op. cit.*

<sup>48</sup> En sentido estricto fue más bien una “reincorporación” porque el PCM había participado antes en elecciones federales. En las comicios de 1940 y 1946 había hecho campaña por los candidatos a la presidencia del PRI (PRM). Véase al respecto Barry Carr, *Marxism and Communism in Twentieth Century Mexico*, Lincoln, The University of Nebraska, 1992.



relativamente bueno en 1979, dado que el PCM era el eje de una prometedora unificación de varias facciones socialistas que operaban como organizaciones políticas separadas. Y en efecto hubo varios intentos promovidos por la dirigencia de este partido para unificar a las fuerzas políticas identificadas con la causa socialista, que transformaron al PCM en el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) en 1981 y en el Partido Mexicano Socialista (PMS) en 1987.<sup>49</sup> No obstante, la unificación de la izquierda socialista resultó ser no sólo una tarea difícil de lograr, porque persistieron diferencias profundas, sino también una empresa electoral decepcionante. Al mismo tiempo que la izquierda socialista crecía en unidad, su apoyo electoral se venía abajo (véase gráfica 5).

GRÁFICA 5  
Votación por el PAN y los partidos incorporados después  
de la reforma de 1977



Fuente: *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*.

### *El sistema de representación proporcional extendido*

Más que el desarrollo de nuevos partidos políticos, lo que siguió a la reforma electoral de 1977 fue una recuperación rápida e inesperada

<sup>49</sup> Para un análisis detallado de este proceso véase *ibid.*

del PAN. De hecho, en las elecciones federales de 1982, el PAN regresó a un nivel de apoyo electoral semejante en términos relativos al que tenía a principios de los setenta, y el viejo problema de la subrepresentación del primer partido de oposición reapareció. Las elecciones intermedias de 1985 enviaron a la Cámara de Diputados el mayor número de fracciones parlamentarias desde la creación del PNR, y dieron lugar al más alto nivel de subrepresentación para el PAN desde 1961 (véase gráfica 3). Los funcionarios de la administración de Miguel de la Madrid reaccionaron con prontitud, convencidos de que el marco electoral adoptado en 1977 necesitaba un ajuste. La administración armó una iniciativa de cambio a la legislación electoral que básicamente extendía el sistema parcial de representación proporcional de 25 a 40% del total de curules en la Cámara de Diputados. El número de curules de mayoría relativa se mantuvo en 300, pero las diputaciones de representación proporcional aumentaron de 100 a 200.

La reforma aumentó las recompensas potenciales para los partidos de oposición, cuyas dificultades para competir con el PRI por la pluralidad en los distritos los había hecho completamente dependientes de las curules disputadas en el sistema de representación proporcional. Quienes diseñaron la reforma de 1987 se basaron en el supuesto de que el PRI tenía un dominio firme sobre más de 90% de las 300 curules de mayoría relativa, y podía acomodar un crecimiento de 100 curules en el tamaño de la oposición, sin que su control sobre la Cámara de Diputados se viera afectado significativamente. En caso de que el predominio del PRI en los distritos cayera por abajo del modelo histórico, se introdujo una disposición especial conocida como “cláusula de gobernabilidad” que le otorgaba, al partido que ganara la pluralidad en el mayor número de distritos, suficientes curules extraordinarias para conseguir la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

Los resultados de las elecciones concurrentes de 1988 —cuando el nuevo marco electoral se probó por primera vez— fueron una sorpresa tanto para el partido en el gobierno como para la oposición. El PRI sufrió un descenso de alrededor de 15% de su apoyo electoral. Este cambio brusco en el comportamiento del electorado no fue producto del incremento de la votación en favor del principal partido de oposición, el PAN. Más bien el grupo de pequeños partidos que tradicionalmente apoyaban al candidato a la Presidencia del PRI fue a quienes

las elecciones de 1988 lanzaron al frente. El PPS, el PARM y el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN),<sup>50</sup> que juntos formaron el Frente Democrático Nacional (FDN) para apoyar la campaña a la Presidencia de la República de Cuauhtémoc Cárdenas, alcanzaron niveles de apoyo electoral sin precedentes. La breve historia del FDN muestra el nuevo vínculo entre las campañas presidenciales y las elecciones legislativas que resultaba de la extensión del sistema de representación proporcional en la Cámara de Diputados.

El extraordinario desempeño de los partidos que formaron el FDN fue una consecuencia secundaria de la movilización electoral a que dio lugar la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas a la Presidencia de la República. De hecho, el PPS, el PARM y el PFCRN descendieron a sus niveles históricos de apoyo electoral en las siguientes elecciones (véase gráficas 2 y 5). Las elecciones presidenciales nunca habían sido tan importantes para los partidos de oposición en la Cámara de Diputados. A pesar de que el voto movilizado por Cuauhtémoc Cárdenas se dividió entre varios partidos, su campaña por la Presidencia generó el caudal de puestos electivos más largo en la historia electoral de México. La reforma de 1987 permitió que el apoyo electoral movilizado por los candidatos a la Presidencia se reflejara con mayor precisión en el porcentaje de curules asignado a los partidos de oposición en la legislatura. En efecto, si el marco electoral de 1977 hubiera regido en las elecciones de 1988, el impacto del crecimiento de la oposición en la Cámara de Diputados habría sido mucho menos importante.<sup>51</sup> Pero con la legislación introducida en 1987, la mayoría del PRI se redujo a 10 escaños, a pesar de que había ganado la pluralidad de votos en 75% de los distritos.

La movilización electoral asociada con la campaña presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas tuvo un comportamiento semejante a los movimientos de oposición de antaño, que Vincent Padgett describe como "oposición política pasajera". Cárdenas encabezó un movimiento interno de disidencia que se gestó durante la nominación del candi-

<sup>50</sup> El Partido Socialista de los Trabajadores, con atinado sentido de la oportunidad política, adoptó esta nueva denominación durante la campaña presidencial de 1988.

<sup>51</sup> Ciertamente el PRI hubiese perdido la mayoría constitucional de cualquier forma, pero con los 233 distritos que ganó habría conservado una cómoda mayoría parlamentaria: 33 votos.

dato presidencial del PRI, conocido como la Corriente Democrática. Los líderes de la Corriente Democrática fueron expulsados del PRI y Cárdenas decidió presentarse como candidato presidencial independiente. Obtuvo la nominación del PARM y de otros partidos, pero como algo meramente nominal.<sup>52</sup> Sin embargo, hubo algo sustancialmente nuevo en el movimiento cardenista: no se desintegró después de las elecciones. Los líderes de la izquierda socialista, el PMS, propusieron la formación de un nuevo partido político que mantuviera unido al núcleo del movimiento electoral de oposición que la candidatura de Cárdenas despertó.<sup>53</sup> El interés en la formación de un nuevo partido se basaba en varios cálculos estratégicos. En primer lugar, estaba el enorme potencial de una segunda campaña presidencial de Cárdenas en 1994, no sólo en términos de capturar la Presidencia misma, sino también del caudal de puestos ligado a una candidatura presidencial medianamente exitosa. En segundo lugar, estaba la posibilidad de aprovechar el esfuerzo organizacional para ganar puestos en los gobiernos estatales y municipales, en las regiones donde el cardenismo había conseguido un importante apoyo electoral. Adicionalmente, había un número considerable de puestos seguros en sistema de representación proporcional de la Cámara de Diputados, y grandes ganancias potenciales en el de mayoría relativa, si el FDN presentaba una sola lista de candidatos en la elección intermedia de 1991.

El intento por formar una sola organización con los partidos que la ola cardenista llevó a la Cámara de Diputados fracasó. El desmembramiento del FDN en el Congreso dejó en claro que el núcleo del movimiento cardenista se reducía al pequeño grupo de disidentes expulsados del PRI durante la sucesión presidencial de 1988. Ningún otro partido apoyó la iniciativa del PMS. Cuauhtémoc Cárdenas y la disidencia priísta tomaron la propuesta del PMS y se aliaron para

<sup>52</sup> Desde luego, detrás de la decisión de apoyar la candidatura de Cárdenas había un cálculo estratégico de los partidos que integraron el FDN. Un candidato conocido y popular como Cárdenas representaba la posibilidad de incrementar su cuota de puestos en la Cámara de Diputados. Para Cárdenas el respaldo del PARM, PPS, PFCRN y, posteriormente, del PSM era poco significativo en términos electorales.

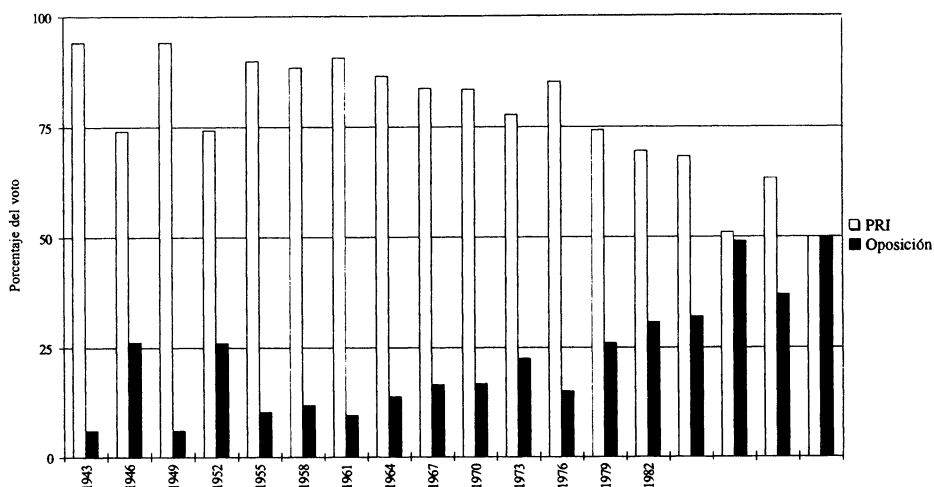
<sup>53</sup> Curiosamente el PMS fue el último partido en unirse a la locomotora cardenista, y el que menos se benefició de este movimiento estratégico. El porcentaje de votación obtenido por el PMS rompió con la tendencia hacia la baja de las elecciones anteriores, pero no representó una mejoría significativa respecto a 1985 (véase gráfica 5).

formar un nuevo partido en 1989: el Partido de la Revolución Democrática (PRD). El PRD tuvo un buen desempeño en algunas elecciones estatales y municipales. Consiguió la promoción de políticos a órganos gubernamentales donde la oposición apenas existía. Las elecciones federales intermedias de 1991, sin embargo, mostraron que era mucho más difícil para el PRD capturar el apoyo electoral que Cuauhtémoc Cárdenas obtuvo en el ámbito nacional. El nuevo partido obtuvo sólo un tercio de la votación que Cárdenas recibió en 1988, cifra muy distante de las expectativas de los fundadores del PRD, pero duplicó el porcentaje de votos del antiguo PMS y afirmó su posición como tercera fuerza política del país, por debajo del PAN.

Las elecciones federales de 1988, las más competidas en la historia de la hegemonía priísta, dieron lugar a mucha especulación respecto a un importante reagrupamiento en el sistema de partidos. El persistente predominio del PRI parecía llegar a un estado de disolución. Con la transformación del movimiento electoral cardenista en un partido político, una nueva fuerza se incrustó de forma permanente en el sistema. El surgimiento del neocardenismo organizado en el PRD, junto con el lento pero sostenido avance de la vieja oposición representada por el PAN, estaban presentando al PRI el desafío más importante a su control de la política mexicana (véase gráfica 6). En algunos estados el cambio hacia el bipartidismo ocurrió poco después de las elecciones federales de 1988. Los candidatos del PRI se enfrentaron por primera vez a candidatos de oposición, ya del PAN o del PRD, que tenían posibilidades reales de ganar la elección. Parte de la secuela de las elecciones de 1988 son los casos de Baja California y, en cierta medida, Chihuahua, donde los candidatos del PAN de hecho lograron capturar la gubernatura. Hubo otros estados como Guanajuato, San Luis Potosí y Michoacán, donde los candidatos de oposición movilizaron un apoyo electoral sin precedentes.

No obstante, las elecciones federales de 1991 y 1994 muestran que la tendencia al monopartidismo que prevalece en el sistema de mayoría relativa de la Cámara de Diputados ha contrarrestado el moderado avance de la oposición en 1988 (véase gráfica 7). En las elecciones intermedias de 1991, el PRI ganó la pluralidad de votos en 290 de los 300 distritos, y recuperó así su nivel histórico de control territorial. En las elecciones concurrentes de 1994, a pesar del significativo aumento en el porcentaje de votación nacional en favor del PAN y del PRD, que puede atribuirse al apoyo movilizado por sus respec-

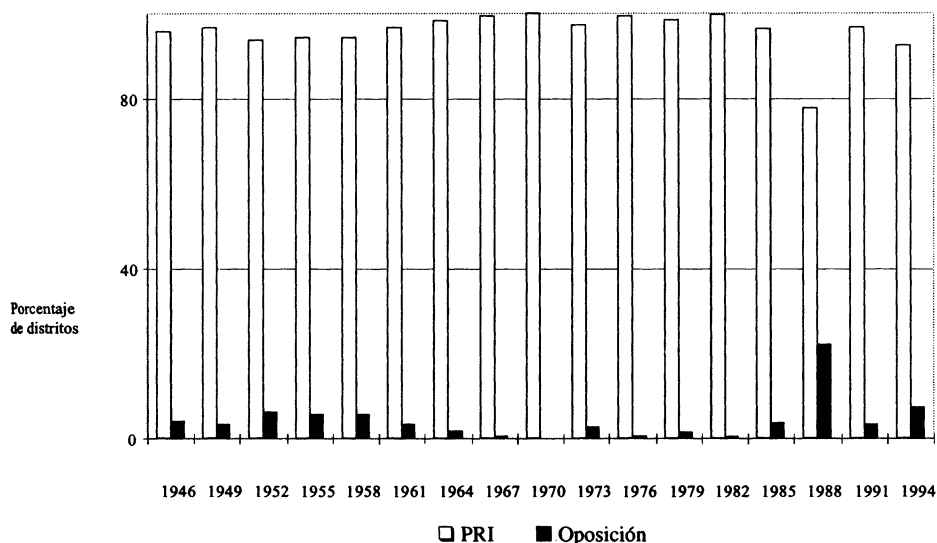
GRÁFICA 6  
PRI vs. partidos de oposición  
Votación en elecciones para renovar la Cámara de Diputados,  
1943-1994



Fuente: *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*.

tivos candidatos presidenciales (Diego Fernández y Cuauhtémoc Cárdenas), los candidatos del PRI a la Cámara de Diputados retuvieron la mayoría relativa en 92.6% (278) de los distritos electorales. El desempeño de los partidos de oposición en el ámbito distrital sigue siendo muy pobre e inestable: su avance se caracteriza por su fragilidad e inconsistencia. Cuando los partidos de oposición logran ganar mayorías relativas, no suelen retenerlas en las siguientes elecciones. Sus triunfos son pasajeros y la tendencia al monopartidismo se restablece. No existe lo que podría llamarse un “distrito seguro” para el PAN. Este partido no ha podido ganar consistentemente mayorías relativas en más de un par de distritos en las últimas cuatro elecciones. Por lo que al PRD se refiere, ganó sus primeras cinco curules de mayoría relativa en las elecciones de 1994.

GRÁFICA 7  
 PRI vs. partidos de oposición  
 Porcentaje de curules de mayoría relativa, 1946-1994



Fuente: *Idem*, gráfica 6.

### CONCLUSIONES

El partido que dominó la política mexicana durante las últimas siete décadas surgió como una gran coalición de políticos posicionados. En un principio, el partido operó como una vasta coalición congressional para nombrar un presidente interino en su papel de Colegio Electoral. Después, la misma coalición logró mantenerse unida para nominar a su primer candidato a la Presidencia. Sin embargo, los políticos que se incorporaron al naciente partido eran demasiado autónomos. Dirigían organizaciones políticas independientes que creaban para capturar puestos de elección disputados en sus estados y distritos. Ésta fue la razón por la cual el PNR no consiguió en un principio operar en el Congreso como el partido gobernante estable y cohesivo que conocimos.

El partido se fortaleció substancialmente cuando la Constitución fue modificada para prohibir la reelección consecutiva a todos los

puestos de elección en los gobiernos federal, estatal y municipal. La institución de la no reelección instauró un régimen de rotación obligatoria de cargos que transformó al partido, de un coordinador débil de políticos vinculados fuertemente a las localidades que los elegían, en un poderoso mecanismo de promoción política, que operaba en un contexto de rotación rápida de cuadros.

Las consecuencias de la rotación de cargos dentro del partido dominante fueron múltiples. Hay dos cambios estructurales que sobresalen: una fuerte tendencia hacia la centralización, y una mayor capacidad institucional para resolver disputas en la nominación de candidatos y cooptar movimientos antes de que se conviertan en oposición electoral. Con la rotación de cargos, las carreras de los políticos posicionados se volvieron altamente dependientes de la dirigencia del partido. La promoción política dejó de ser una meta que podía conseguirse dentro de los mismos órganos en que los políticos posicionados servían. La no reelección consecutiva en el Congreso volvió indispensables a dos actores en las estrategias para avanzar en la política: la organización externa del partido, que empezó a controlar la nominación para cargos electivos, y el poder Ejecutivo, que controlaba el acceso a puestos de nombramiento en la administración. Así, la rotación de cargos puso en las manos del Ejecutivo y de su partido instrumentos poderosos para sancionar y premiar el comportamiento de los políticos en el Congreso. Con la no reelección consecutiva el partido dominante en el Congreso se convirtió rápidamente en una mayoría gobernante disciplinada y cohesiva.

Otro efecto importante de la no reelección consecutiva tiene que ver con la capacidad institucional para controlar el conflicto de ambiciones dentro del partido hegemónico y cooptar a la dirigencia de movimientos políticos emergentes. La circulación regular de políticos posicionados ha permitido al partido hegemónico reducir las disputas entre políticos que buscan la nominación para puestos electivos y evitar que se conviertan en oposición electoral. Al mismo tiempo, la no reelección proporciona al partido regularmente una "lista abierta" de cargos de elección disponibles para acomodar y promover a líderes de organizaciones externas.

Los efectos de la no reelección consecutiva sobre los partidos de oposición existentes son difíciles de aislar de las consecuencias de otras instituciones y de las ventajas que el partido hegemónico ha tenido como mayoría gobernante en el Congreso y en el Ejecutivo.



Sin embargo, la información disponible sugiere que la no reelección consecutiva ha sido un poderoso inhibidor para que los políticos organicen otros partidos en el ámbito local en la búsqueda de puestos de elección disputados en distritos uninominales mediante el sistema de mayoría relativa. Durante el periodo en que la totalidad de los miembros de la Cámara de Diputados se elegían mediante el sistema de mayoría relativa, los partidos de oposición, como organizaciones dirigidas por políticos con posibilidades reales de ganar puestos, sólo existían en un puñado de distritos y, aun en estos casos, eran muy inestables. La no reelección consecutiva hizo que la búsqueda de un puesto de elección fuera atractiva para los políticos locales sólo como parte de un esquema más grande de promoción política mediante el cual pudieran avanzar en sus carreras. Los partidos de oposición simplemente no han tenido la capacidad de competir con el PRI local en términos de proporcionar a los políticos con ambiciones una amplia red de promoción. Por lo tanto, el efecto neto de la rotación forzosa de cuadros en la política local ha sido el de restringir el esfuerzo organizacional a la lucha por conseguir la nominación del partido hegemónico.

Un incentivo institucional poderoso para la construcción y desarrollo de partidos opositores fue la creación de curules de representación proporcional en la Cámara de Diputados. Las curules de representación proporcional fueron diseñadas para recompensar y sostener el esfuerzo organizacional desplegado por los partidos de oposición que, a principios de la década de los sesenta, estaban por desaparecer. El ensanchamiento del sistema parcial de representación proporcional mediante los cambios en la legislación electoral de 1977 y 1987 fomentó el desarrollo del principal partido de oposición, el PAN, y el surgimiento de nuevos partidos. El efecto a largo plazo del experimento institucional de la representación proporcional ha sido el crecimiento de la oposición como un todo respecto del partido hegemónico. Esta tendencia ha sido sostenida por el constante crecimiento del PAN y la incorporación de nuevos partidos políticos después de 1977.

Al evaluar el avance de los partidos de oposición en las últimas décadas, es importante poner énfasis en que éste se ha circunscrito a las curules de la Cámara de Diputados que se distribuyen mediante el sistema de representación proporcional. Un análisis separado de los resultados de la competencia por curules elegidas en distritos

uninominales bajo el sistema de pluralidad de votos arroja una luz distinta sobre la evolución del unipartidismo en México. Muestra claramente que no ha habido ningún cambio en el predominio del partido hegemónico. El pobre desempeño de los candidatos de los partidos de oposición en los distritos persiste, y parece confirmar que las poderosas tendencias hacia el unipartidismo producidas por el sistema de rotación rápida y comprensiva de cargos todavía se encuentran en operación.

El incremento sustancial de la votación por los partidos opositores en las últimas elecciones federales no es necesariamente síntoma de un cambio estructural en el sistema de partidos. Los cambios recientes en la conducta del electorado nacional han sido provocados por candidatos de oposición a la Presidencia inusualmente fuertes y populares. A pesar de que los partidos de oposición en el Congreso han sido los principales beneficiarios de estos cambios, sus repercusiones en el sistema de partidos son todavía inciertas. Las elecciones intermedias para renovar a la Cámara de Diputados muestran que los partidos de oposición experimentan muchas dificultades para retener el apoyo electoral movilizado por los candidatos presidenciales.

## LA OPOSICIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS: AVANCES HACIA LA PLURALIDAD POLÍTICA

MANUEL ALEJANDRO GUERRERO<sup>1</sup>

En el presente trabajo interesa discutir los avances que ha tenido la participación de la oposición dentro de la Cámara de Diputados, fundamentalmente a partir de la reforma a la Ley Federal Electoral de 1963, aunque sin dejar de lado algunos momentos previos. La importancia del trabajo radica en mostrar la gradual apertura que ha tenido el sistema, originalmente poco competitivo, dentro de la institución que ha sido la punta de lanza de los cambios hacia una pluralidad política: la Cámara de Diputados.

En México, a pesar de que desde la reforma electoral de 1946 se reconoció a los partidos políticos como vías para canalizar demandas, el sistema electoral se podía caracterizar por su falta de competitividad. Un autor señala que “una comunidad política sigue las normas de la competencia cuando en el momento de las elecciones casi todos, si no todos, los escaños se disputan entre dos o más candidatos al puesto”.<sup>2</sup> Sin embargo, la escasa competencia electoral en esos años tiene explicación, en parte, por la existencia de un sistema relativamente cerrado, y también porque, a pesar del gran número de partidos que entonces entraron en la arena electoral, éstos no tenían los cuadros suficientes como para poder cubrir con éxito la totalidad de los distritos.

Asimismo, aunque los primeros pasos hacia una mayor participación de los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados tuvo lugar con la serie de reformas llevadas a cabo entre 1963 y la primera

<sup>1</sup> Quiero agradecer la valiosa colaboración de Juan Manuel Barrera en la corroboración de datos.

<sup>2</sup> Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, trad. Fernando Santos Fontenla, Madrid, Alianza Editorial, 2ª ed. ampliada, 1992, p. 257.

mitad de los años ochenta, el nacimiento de un sistema que se perfila, poco a poco, cada vez más abierto, competitivo y plural es resultado de las reformas efectuadas durante los últimos diez años. En este tiempo se ha podido ir conformando un poder Legislativo más dinámico y representativo que, a pesar de ciertos titubeos, empieza a reencontrarse con sus facultades políticas.

La mayor participación de los diputados de los partidos de oposición en la cámara refuerza la legitimidad de la institución y, al permitirle mayor campo de maniobra al poder Legislativo en su conjunto, disminuye la tendencia hacia la centralización del poder en el Ejecutivo federal, lo cual da mayor sentido a las ideas republicanas que están detrás de la Constitución.

#### LOS PRIMEROS PASOS: 1963-1987

La Ley Federal Electoral de 1946, la primera del México posrevolucionario, sentó las bases para crear el sistema electoral que, de alguna forma, se mantuvo vigente por mucho tiempo a pesar de ciertas modificaciones, al menos en sus lineamientos generales. Esa reforma prohibió las candidaturas independientes al señalar que sólo los partidos políticos nacionales tendrían derecho de postulación de candidatos; además hizo exclusiva la participación de estos organismos en los comicios, previo registro ante la Secretaría de Gobernación. Esa reforma conservó el sistema de escrutinio de mayoría relativa, vigente desde 1912.

Para las elecciones de ese año, 11 partidos obtuvieron su registro, a saber el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN), la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano, el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el Partido Nacional Constitucionalista (PNC), el Partido Nacional Reivindicador Popular Revolucionario, el Partido Nacional Demócrata Independiente (PNDI), el Frente de Unificación Revolucionaria (FUR), el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Fuerza Popular (PFP) y el Partido Demócrata Revolucionario (PDR). Sin embargo, debido a que esa ley señalaba requisitos muy altos para conformar partidos políticos nacionales,<sup>3</sup> sólo el PRI obtuvo su registro de forma definitiva.

<sup>3</sup> Para ser un partido político nacional, la Ley Electoral exigía un mínimo de 30 000 afiliados, distribuidos en todo el país con un mínimo de mil en, por lo menos,

De un total de 147 distritos electorales, el PRI, único partido que presentó candidatos en todos, consiguió 134 diputaciones federales; el PAN obtuvo cuatro victorias con 64 candidatos; el PNDI logró tres con 56 candidatos; el PDM alcanzó una con 146 candidatos; el FUR ganó una con 100 candidatos, y finalmente se anularon los resultados de cuatro distritos.

Para 1949 sólo tres partidos estuvieron presentes en la contienda electoral. Con el mismo número de distritos electorales, esta vez el PRI se adjudicó 142 diputaciones presentando candidato en todos los distritos, el PAN logró cuatro con 69 candidatos y el Partido Popular (que consiguió su registro en 1948 y que luego se convertiría en el Partido Popular Socialista) un diputado. En 1952 hubo cinco partidos que contendieron en las elecciones. Esta vez había 161 distritos electorales, de los cuales el PRI ganó 151, con candidatos en todos; el PAN triunfó en cinco distritos con 143 candidatos; el PP consiguió la victoria en dos distritos con 129 candidatos; el Partido Nacionalista Mexicano logró una diputación con 38 candidatos, y la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano —que competía por segunda ocasión desde 1946— obtuvo dos diputaciones. En 1955, se llegaba al proceso electoral con una reforma a la ley que aumentó el número mínimo de afiliados necesarios para registrar un partido nacional (de 30 000 desde 1946 a 75 000 en ese año; además, el mínimo de 1 000 afiliados en dos tercios de las entidades federativas se incrementó a 2 500 miembros). Es posible que estas restricciones hayan tenido que ver con el hecho de que el partido mayoritario obtuvo en 1952 la votación más baja de su historia.<sup>4</sup> A pesar de la reforma, los resultados en la Cámara de Diputados no fueron sustancialmente distintos, pues el PRI sólo logró obtener una diputación más que en 1952, el PNM se mantuvo igual, presentando sólo 40 candidatos, el PP también volvió a obtener dos triunfos, aunque esta vez con 65 candidatos. Sin embargo, el PAN, con 90 candidatos, obtuvo una curul más que en el proceso anterior.

---

dos terceras partes de las entidades federativas. Como compensación para los partidos pequeños, la fracción XII del artículo segundo de los transitorios les permitía obtener su registro con carácter transitorio con sólo 10 000 afiliados distribuidos con un mínimo de 300 en dos terceras partes de las entidades federales. Véase Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991, p. 31.

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 35-36.

Finalmente, en las elecciones de 1958 y 1961 compitieron cinco partidos. A los cuatro anteriores se les sumó el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). Con 161 distritos en 1958, el PRI, el PNM y el PAN mantuvieron 152, una y seis diputaciones respectivamente; el PARM logró una victoria a expensas del PP, que perdió una. Las elecciones de 1961 contaron con 178 distritos, de los cuales el PRI ganó 172, el PAN cinco, y el PP uno. El número de candidatos que presentaron los partidos de oposición se mantuvo relativamente bajo (el PRI siguió siendo el único que presentó candidatos en todos los distritos), pues en las elecciones de 1958 el PAN presentó 138, el PP 69, el PNM 50 y el PARM 47. Para los comicios de 1961, los que redujeron sus listas de candidatos fueron el PAN a 98 y el PNM a 25; los que incrementaron el número de candidatos fueron el PP con 85 y el PARM con 57.

Lo más importante durante este periodo para nuestros propósitos es señalar que la baja proporción de legisladores de oposición en la Cámara de Diputados fue un obstáculo para que los partidos minoritarios pudieran llevar a cabo una participación relevante en los procesos legislativos. Ningún diputado de oposición estuvo al frente de comisión alguna en este periodo.

A principios de la década de 1960 se llevó a cabo una reforma a la ley electoral vigente que tuvo como fin aumentar la participación de los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados. Hasta 1963 el artículo 54 constitucional mantuvo vigente un sistema electoral de mayoría, en el que sólo ganaba el que obtuviera el mayor número de votos a su favor. En ese año tuvo lugar la reforma política más amplia desde la de 1946. A pesar de todas sus limitaciones, esta reforma tuvo como base un espíritu liberal, al considerar que había que darles una más amplia participación a todas las fuerzas políticas que, aunque lograban ganar en algunos distritos, sus victorias no eran lo suficientemente representativas de su fuerza social.<sup>5</sup> Esa reforma también aumentó el número de curules de 178 hasta un máximo posible de 258. En la exposición de motivos del *Proyecto que Reforma y Adiciona los Artículos 54 y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* se lee lo siguiente:

<sup>5</sup> Hay que recordar los argumentos de liberales destacados del siglo XIX, como John Stuart Mill, en el sentido de que deben estar garantizados los derechos de las minorías frente a la mayoría, de lo contrario, el sistema se convierte en una tiranía.

Es evidente el hecho de que no han podido encontrar fácil acceso al Congreso de la Unión los diversos Partidos Políticos [...] de ahí que, con frecuencia, se haya criticado al sistema mexicano de falta de flexibilidad para dar más oportunidad a las minorías políticas, que se duelen de que un solo partido mayoritario obtenga casi la totalidad de los puestos de representación popular [...] Para consolidar la estabilidad política orgánica [*sic*], 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>6</sup>

De esta forma, el sistema de mayoría se complementó con uno de diputados de partido que tendría como fin aumentar el número de diputados de oposición. Como requisitos para obtener curules mediante este sistema se necesitaba lo siguiente:

1. Obtener menos de 20 triunfos mediante el sistema de mayoría. Los partidos políticos minoritarios podrían obtener hasta 20 diputados de partido.

2. Los partidos minoritarios podían obtener cinco diputados de partido si alcanzaban 2.5% de la votación nacional, y por cada 0.5% que excediera de ese 2.5% inicial se les concedería un diputado de partido más, hasta un máximo de 20.

En 1973, se llevó a cabo otra reforma a la ley electoral como resultado de la crisis de 1968 y de la nueva política del presidente Luis Echeverría, quien buscaba canalizar las demandas de los grupos disidentes mediante vías institucionales. Se crearon 16 nuevos distritos electorales, por lo que el número de diputados de partido creció de 20 a 25, y los requisitos para obtener diputados de partido se redujeron de 2.5 a 1.5% de la votación nacional. Una consecuencia bastante positiva de las reformas que introdujeron y consolidaron al sistema electoral de diputados de partido fue el aumento significativo en el número de candidatos que presentaron los partidos (véase cuadro 1).

<sup>6</sup> Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, H. Cámara de Diputados, *Proyecto que Reforma y Adiciona los Artículos 54 y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1963), citado en Hugo Calderón Córdova, *Las reformas electorales en México, de 1946 a 1973*, tesis de licenciatura, México, El Colegio de México, 1976, p. 72.

CUADRO 1

Número de candidatos a diputado federal por  
partido político minoritario, 1964-1976

<i>Partido/año</i>	<i>1964</i>	<i>1967</i>	<i>1970</i>	<i>1973</i>	<i>1976</i>
PAN	174	176	171	172	135
PPS	166	175	178	194	187
PARM	113	123	114	149	194
Total de distritos	178	178	178	194	196

Fuente: *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, XLVI Legislatura, 1964, año I, tomo 1, 30 de agosto de 1964. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, XLVII Legislatura, 1967, año I, tomo 1, 22 de agosto de 1967. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, XLVIII Legislatura, 1970, año I, tomo 1, 29 agosto de 1970. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, XLIX Legislatura, 1973, año I, tomo 1, 18 de agosto de 1973. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, L Legislatura, 1976, año I, tomo 1, 24 de agosto de 1976.

Las reformas de diputados de partido fueron los primeros pasos hacia un sistema en el que la oposición en el Congreso empezó a tener una mayor importancia. En este sentido, las reformas fueron base fundamental para institucionalizar la participación de la oposición. El cuadro 2 muestra el número de diputados que obtuvo la oposición durante la vigencia del sistema de diputados de partido.

Es necesario subrayar que durante la vigencia del sistema de diputados de partido (1964-1976) curiosamente se redujo el número de diputaciones de mayoría relativa de la oposición, a pesar de que la tendencia de votación en favor del partido mayoritario disminuyó en perspectiva histórica (86.3% en 1964; 83.3% en 1967; 80.1% en 1970; 69.7% en 1973; aunque, en parte, gracias a la crisis interna del PAN, el PRI aumentó su votación en 1976 a 80.1%). El cuadro 3 presenta este descenso en el número de diputaciones de mayoría para los partidos Acción Nacional y Popular-Popular Socialista, pues fueron los únicos sobrevivientes desde 1946 junto con el PRI. Los resultados para el PARM se consideran a partir de 1958.



## CUADRO 2

## Diputaciones federales obtenidas por los partidos minoritarios, 1964-1976

<i>Año/partido</i>	<i>PAN</i>	<i>PPS</i>	<i>PARM</i>
1964	18	9	5
1967	20*	10	6*
1970	20	10	5
1973	23*	10	6
1976	20	12	10*

\* El PAN obtuvo en 1967 un diputado de mayoría y 19 de partido y, en 1973 dos de mayoría y 21 de partido. El PARM obtuvo en 1967 un diputado de mayoría y cinco de partido, y en 1976 obtuvo de nuevo un diputado de mayoría y nueve de partido. El resto de los diputados que aparecen en el cuadro son sólo de partido.

Fuente: *idem*.

## CUADRO 3

## Diputaciones de mayoría obtenidas por PAN, PP-PPS y PARM

<i>Partido/año</i>	1946	1949	1952	1955	1958	1961	1964	1967	1970	1973	1976
PAN	4	4	5	6	6	5		1		2	
PPS		1	2	2	1	1					
PARM	n.p.	n.p.	n.p.		1			1			1

Fuente: *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, agosto de los años correspondientes. Elaboración propia.

Los datos anteriores indican que un efecto importante del sistema de diputados de partido fue restringir las victorias de la oposición en las diputaciones disputadas mediante el sistema de mayoría. El espacio abierto por el sistema de diputados de partido garantizaba la presencia de la oposición que, si bien era canalizada mediante procesos institucionales y obligada a participar, no representaba riesgos reales ni para los candidatos a diputados surgidos de las filas del partido mayoritario,

ni mucho menos para el trabajo legislativo conducido por este último (al no contar la oposición en su conjunto con un número suficiente como para siquiera bloquear las decisiones parlamentarias).

En 1977 se aprobó una nueva reforma electoral, que ampliaba mucho más que cualquier otra anterior la participación de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados. La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (indistintamente conocida como LOPPE o LFOPPE) resultaba muy atractiva no sólo para los partidos políticos, a quienes garantizaba una serie de subsidios económicos y señaló como “entidades de interés público”, sino también para las organizaciones políticas que, con el tiempo, podrían convertirse en partidos y contender en las elecciones. La LFOPPE introdujo un sistema de representación proporcional que resultaba mucho más justo para la distribución de diputaciones para los partidos minoritarios. Además, abrió la posibilidad de lograr el registro (ya no en la Secretaría de Gobernación, sino en la Comisión Federal Electoral) para los partidos con tan sólo 1.5% de cualquier votación nacional.

A partir de la LFOPPE, el número de curules en la Cámara de Diputados aumentó a 400, de los cuales 100 estaban destinados a repartirse bajo las reglas del sistema proporcional entre los partidos minoritarios. Con el fin de evitar que estos partidos no presentaran candidatos a las elecciones por distrito, y se limitaran a contender por las diputaciones de representación proporcional, se dispuso que ningún partido podría participar en elecciones de circunscripciones plurinominales si no participaba, al mismo tiempo, con candidatos en por lo menos 100 distritos uninominales.

En las elecciones de 1979 participaron siete partidos. Además del PRI, PAN, PPS y PARM se añadieron a la lista el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), el antes proscrito Partido Comunista Mexicano (PCM) y el Partido Demócrata Mexicano (PDM). Para 1982, además de los partidos mencionados, participaron el Partido Social Demócrata (surgido a partir de la organización política Acción Comunitaria) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT). Las reformas emprendidas por la LFOPPE tuvieron como escenario de prueba real el sexenio del presidente Miguel de la Madrid. No obstante, a pesar de los efectos recientes de la crisis de 1982 y de los resultados relativamente adversos que tuvo el PRI en algunos comicios locales como Chihuahua y Durango a principios de esa administración, las elecciones para diputados federales de 1985 mostraron que en la Cámara de Diputados las

CUADRO 4

Diputaciones federales obtenidas por los partidos políticos, 1979-1985

Partido	Elecciones de 1979		Elecciones de 1982		Elecciones de 1985	
	Mayoría relativa*	Representación proporcional	Mayoría relativa*	Representación proporcional	Mayoría relativa**	Representación proporcional
PRI	296		299		287	
PAN	4	38	1	50	6	32
PSUM				17		12
PDM		10		12		12
PPS		12		10		11
PST		10		11		11
PCM		18				
PSD						
PRT						6
PARM***		12			2	10
PMT						6

\* No se toman en cuenta las cinco constancias anuladas.

\*\* Se anularon cinco constancias de mayoría.

\*\*\* En 1982 perdió su registro por no alcanzar 1.5% de los votos. Sin embargo, en 1984 se le concedió nuevamente el registro. Fuente: Para los diputados plurinominales de la LI Legislatura: Manuel González Oropeza, *Los diputados de la Nación*, tomo III, H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y Secretaría de Gobernación. Para los diputados de mayoría de esa misma Legislatura: *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Colegio Electoral, LI Legislatura, año I, tomo I, núm. 1, agosto 15 de 1979, p. 8. Para los diputados plurinominales de la LII Legislatura: *Directorio de los diputados de la LII Legislatura, 1982-1985*, México, H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985. Para los diputados de mayoría de esa misma legislatura: *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Colegio Electoral, LII Legislatura, año I, tomo I, núm. 1, agosto de 1988. Para los diputados plurinominales y de mayoría de la LIII Legislatura: *Directorio de los diputados de la LIII Legislatura, 1985-1988*, México, H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1988.

ganancias de la oposición fueron inconstantes. El cuadro 4 sirve para ilustrar esta situación.

Se puede considerar el periodo comprendido entre 1963 y la primera mitad de los años ochenta como el primer intento por abrir la competencia en la Cámara de Diputados a los partidos de oposición. No obstante, a pesar de los notables avances, como la introducción del sistema de representación proporcional, el número total de diputados de oposición no fue en esos años un contrapeso efectivo para la toma de decisiones dentro del poder Legislativo. Lo importante fue, hay que subrayarlo, la canalización de las demandas de participación de sectores representados por los partidos minoritarios a través de un mecanismo que sirvió, sobre todo, para institucionalizar a la propia oposición (más que para resolver esas demandas). Ese mecanismo fue la extensión hacia los partidos opositores de la participación dentro del poder Legislativo. Así, este primer momento sirvió para institucionalizar a la oposición.

#### HACIA LA CONFORMACIÓN DE UN SISTEMA PLURAL: 1988-1997

En 1986 se aprobaron nuevos cambios al artículo 54 constitucional que reformaban su primer párrafo y las fracciones II, III y IV. Con ello se estableció que las diputaciones de representación proporcional ya no serían 100, como hasta entonces, sino 200. Estas modificaciones tuvieron como fin incrementar el número de diputados de oposición en la Cámara de Diputados, y concederle al partido mayoritario la posibilidad de competir también por diputaciones plurinominales. Para evitar un predominio aplastante del PRI, los cambios en el artículo 54 establecieron claramente la imposibilidad de que un partido pudiera alcanzar un número superior a los 350 diputados, incluso en el caso de haber obtenido un porcentaje superior de votos.<sup>7</sup>

Asimismo, se mantuvo el principio de que los diputados de representación proporcional se asignarían a los partidos cuando éstos obtuvieran como mínimo 1.5% de los votos en cualquier elección federal. Estos cambios fueron la base de la reforma a la Ley Federal Electoral de 1987, la cual dio una participación más amplia a los partidos de

<sup>7</sup> Secretaría de Gobernación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Segob, diciembre de 1996, p. 200.

oposición en la Cámara de Diputados. Los partidos que contendieron en las elecciones de 1988 para la Presidencia de la República fueron el PRI, PAN, PRT, PDM, y el Frente Democrático Nacional<sup>8</sup> en coalición con el Partido Mexicano Socialista (FDN-PMS). Para la Cámara de Diputados contendieron el PRI, PAN, Corriente Democrática, PPS, PARM, PFCRN, PDM, PMS y PRT.

Debe reconocerse que la ampliación en el número de las diputaciones de representación proporcional de 100 a 200 no tuvo el efecto restrictivo en las posibles victorias de la oposición en los distritos uninominales, situación que sí había tenido lugar tras la reforma de 1963. El cuadro 5 demuestra lo anterior, por lo que es posible afirmar que, a pesar de sus fallas y restricciones, la reforma al artículo 54 constitucional de 1986 y a la Ley Federal Electoral de 1987 fueron los inicios de un sistema más competitivo dentro de la institución que ha sido la punta de lanza de las transformaciones democráticas en México: la Cámara de Diputados.

CUADRO 5

Integración de la Cámara de Diputados durante la LIV Legislatura (1988-1991) por diputados de oposición

<i>Partido</i>	<i>Total de diputados</i>	<i>Diputados de mayoría</i>	<i>%</i>	<i>Diputados plurinominales</i>	<i>%</i>
PAN	101	37	36.6	64	63.4
PPS	31	4	12.9	27	87.1
PFCRN	28	5	17.8	23	82.2
CD	26	15	57.7	11	42.3
PARM	28	5	17.8	23	82.2
PMS	18	0	0	18	100
independientes	3	0	0	3	100

Fuente: *Directorio de la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados*. Elaboración propia.

<sup>8</sup> El Frente Democrático Nacional agrupaba al PPS, al PARM y al recién creado Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN).

Durante la LIV Legislatura, los diputados provenientes de los partidos de oposición tuvieron también la posibilidad, por primera vez, de estar al frente de algunas comisiones. Si bien el número de las comisiones que presidieron fue sólo cinco, el simple hecho de tener la presidencia de ellas refleja un cambio cualitativo fundamental en la apertura del sistema hacia una efectiva participación de la oposición en el trabajo legislativo. El cuadro 6 especifica cuáles fueron las comisiones que presidieron estos partidos.

CUADRO 6

Comisiones de la Cámara de Diputados presididas  
por diputados de oposición durante la LIV Legislatura  
(1988-1991)

<i>Partido</i>	<i>Comisiones</i>
PAN	Comisión de Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios Comisión de Fomento Cooperativo Comité de Bibliotecas
PARM	Comisión de Artesanías
PFCRN	Comisión de Pesca

Fuente: *Directorio de la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados*. Elaboración propia.

Asimismo, la participación de los diputados de oposición se reflejó en un notable incremento de propuestas e iniciativas que sometieron al pleno para su aprobación. Es notoria la gran cantidad de iniciativas propuestas por los partidos de la oposición frente a la parquedad del partido mayoritario. También es posible sostener que este desequilibrio se compensa con el alto número de iniciativas provenientes del poder Ejecutivo, cuyo jefe pertenecía a las filas del partido mayoritario. La oposición, en cambio, al tener a la Cámara de Diputados como su principal vehículo para canalizar sus demandas (mas no el único), es lógico que presentara un mayor número de propuestas. El cuadro 7 muestra esta situación en el trabajo legislativo por cada año durante la LIV Legislatura, por periodos extraordinarios, así como el total de iniciativas por origen.

## CUADRO 7

Trabajo legislativo de la Cámara de Diputados durante  
la LIV Legislatura (1988-1991)  
(proceso legislativo por año y por periodos)

## Año I (único periodo ordinario)

<i>Origen</i>	<i>Iniciativas</i>
Ejecutivo federal	19
PAN	13
PPS	5
PFCRN	2
PRI	6
CD	1
PARM	5
PMS	2

## Año II (primero y segundo periodos ordinarios)

<i>Origen</i>	<i>Iniciativas</i>
Ejecutivo federal	28
PAN	34
PPS	10
independiente	1
PFCRN	3
PRI	5
PRD	4
PARM	20
conjuntas	4

## Año III (primero y segundo periodos ordinarios)

<i>Origen</i>	<i>Iniciativas</i>
Ejecutivo federal	24
PAN	49
PPS	4
conjuntas	5
PRI	12
PRD	15
PARM	11

CUADRO 7 (conclusión)

Periodos extraordinarios	
<i>Origen</i>	<i>Iniciativas</i>
Ejecutivo federal	2
PAN	8
PPS	6
PFCRN	2
PRI	3
PRD	14
PARM	8
Total	
<i>Origen</i>	<i>Iniciativas</i>
Ejecutivo federal	57
comentarios de la Cámara de Senadores	18
Cámara de Diputados	252
congresos locales	0

Fuente: *Directorio de la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados. Obra Legislativa*, México, 1994. Elaboración propia.

Como se desprende de los cuadros anteriores, el PRI fue el tercer partido que más iniciativas presentó. Si se toman en consideración todas las iniciativas presentadas por la oposición (217 sin contar las nueve iniciativas conjuntas), resulta que incluso duplican a las que suman el Ejecutivo federal (73) y el PRI (26). Esto, a primera vista, haría pensar que la oposición ha tenido una actividad legislativa mucho más eficiente que el partido mayoritario y el poder Ejecutivo juntos. Sin embargo, cuando se revisan las iniciativas que fueron aprobadas, los resultados muestran una clara tendencia a favorecer las que provienen del poder Ejecutivo federal frente a las de la Cámara de Diputados, incluyendo al propio partido mayoritario (véase cuadro 8).<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Iniciativas de la oposición aprobadas durante la LIV Legislatura (1988-1991):

- Decreto que adiciona el artículo 156 del Código de Procedimientos Civiles para el D.F. PAN.
- Decreto de adición del título vigesimocuarto al Código Penal para el D.F. en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal. Grupos parlamentarios.



## CUADRO 8

## Iniciativas por origen, aprobadas y no aprobadas durante la LIV Legislatura (1988-1991)

<i>Origen</i>	<i>Total de iniciativas</i>	<i>Aprobadas</i>	<i>%</i>	<i>No aprobadas</i>	<i>%</i>
Ejecutivo federal	57	57	100	0	0
Comentarios Cámara de Senadores	18	18	100	0	0
PAN	104	2	1.92	102	98.07
PPS	25	0	0	25	100
PFCRN	7	0	0	7	100
PRI	26	6	23.07	20	76.92
CD/PRD	34	0	0	34	100
PARM	44	0	0	44	100
PMS	2	0	0	2	100
Independientes	1	0	0	1	100
Conjuntas	9	8	88.8	1	11.1
Grupos parlamentarios	7	6	85.71	1	14.29
Grupos parlamentarios PRI-PAN	1	1	100	0	0
Gran Comisión	1	1	100	0	0
Total	327	91		236	

Fuente: *Obra Legislativa. LIV Legislatura*, H. Cámara de Diputados, México 1991. *Lista de iniciativas pendientes en comisión a partir de la XLIX Legislatura*, Comité de Bibliotecas, Sistema Integral de Información y Documentación, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura. Elaboración propia.

• Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal para el D.F. en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal en sus artículos 30, 30 bis, 32 bis, 35, 39 y otros. Grupos parlamentarios.

• Decreto de reformas a los artículos 35, 36, 37, 40, 45, 71, 75, 76, 92, 168, 172, 173, 191, 279 de la Ley del Seguro Social. Grupos parlamentarios PRI-PAN.

Para las elecciones de 1991, se había aprobado un año antes una nueva reforma electoral que establecía el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). El artículo 54 constitucional era reformado por quinta ocasión desde 1963.<sup>10</sup> Esta reforma aplicaba lo que se conoció como fórmula de gobernabilidad, que establecía lo siguiente:<sup>11</sup>

1. Si ningún partido obtiene al menos 35% de la votación nacional emitida y ninguno alcanza 251 o más constancias de mayoría relativa, a cada partido le serán otorgados de las listas regionales el número de diputados que requiera, para que el total de miembros con que cuente en la Cámara de Diputados corresponda al porcentaje de votos que obtuvo.

2. Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y cuya votación sea equivalente a 35% de la votación nacional emitida, le serán asignados diputados de las listas regionales en número suficiente para alcanzar, por ambos principios, 251 curules; adicionalmente, le serán asignados dos diputados más por cada

---

• Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Ley del Seguro Social. Grupos parlamentarios.

• Decreto que crea la Ley de Estímulo y Fomento al Deporte. Grupos parlamentarios.

• Decreto por el que se declara Recinto Oficial del Congreso de la Unión al Palacio de Bellas Artes únicamente para el día 1 de noviembre de 1989. Gran Comisión de la Cámara de Diputados.

• Decreto por el que se declara Recinto Oficial del Congreso de la Unión al Palacio de Bellas Artes únicamente para el día 1 de noviembre de 1990. Grupos parlamentarios.

• Decreto que dispone la obligación de los editores y productores de materiales bibliográficos y documentales de entregar ejemplares de sus obras a la Biblioteca Nacional y a la Biblioteca del Congreso de la Unión. Comité de Bibliotecas, PAN.

• Decreto que reforma y adiciona la Ley Federal para el Fomento de la Macroindustria y la Actividad Artesanal. Grupos parlamentarios.

<sup>10</sup> La primera vez que se reformó este artículo fue en 1963 con el fin de dar origen a la figura de los diputados de partido. La segunda fue en 1972 con el fin de reducir el mínimo de votación nacional de 2.5 a 1.5% para lograr que los partidos minoritarios alcanzaran más fácilmente diputaciones de partido. En 1977 se reformó por tercera ocasión al introducir la figura de la representación proporcional. La cuarta fue la de 1986, que aumentó a 200 el número de diputados plurinominales.

<sup>11</sup> Véase *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, en *Diario Oficial de la Federación*, miércoles 15 de agosto de 1990, p. 6.

punto porcentual obtenido por encima de 35% de la votación y hasta menos de 60 por ciento.

3. Al partido político cuya votación sea equivalente a 60% o más de la votación nacional emitida y menor de 70% y cuyas constancias de mayoría relativa no representen su porcentaje de votación, le serán asignados de las listas regionales el número de diputados necesario para que la suma de diputados obtenidos por ambos principios sea igual al porcentaje de votos que tuvo.

Los partidos políticos tuvieron la oportunidad de presentarse coaligados a las elecciones tanto para diputados (de mayoría y representación proporcional) como para senadores y Presidente de la República. Esta disposición le resultaba relativamente más ventajosa a la oposición que al partido mayoritario por los volúmenes de votación que cada uno recibía. A pesar de ello, y gracias en parte a que la economía parecía mostrar cierta recuperación en los niveles de crecimiento y a que los programas de gobierno resultaban relativamente populares, los partidos de oposición no pudieron conseguir el mismo número de victorias en los distritos uninominales que obtuvieron en 1988 (véase cuadro 9).

CUADRO 9

Integración de la Cámara de Diputados  
durante la LV Legislatura (1991-1994)  
por diputados de oposición

<i>Partido</i>	<i>Número de diputados</i>	<i>Diputados de mayoría</i>	<i>%</i>	<i>Diputados plurinominales</i>	<i>%</i>
PAN	89	10	11.2	79	88.8
PRD	41	0	0	41	100
PPS	12	0	0	12	100
PARM	15	0	0	15	100
PFCRN	23	0	0	23	100

Fuente: *Directorio de la LV Legislatura de la Cámara de Diputado* Elaboración propia.

A pesar de ello, esta vez el número de comisiones en las que estuvieron al frente los diputados de oposición fue mayor que durante la legislatura anterior. Los diputados del PAN tuvieron a su cargo tres comisiones, el recién creado Partido de la Revolución Democrática (PRD), dos; el PFCRN, una; el PPS, una, y el PARM, una también (véase cuadro 10).

CUADRO 10

Comisiones de la Cámara de Diputados presididas por diputados de oposición durante la LV Legislatura (1991-1994)

<i>Partido</i>	<i>Comisiones</i>
PAN	Comisión de Justicia Comisión de Turismo Comité de Bibliotecas
PRD	Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas Comisión de Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicio
PFCRN	Comisión de Pesca
PPS	Comisión de Ciencia y Tecnología
PARM	Comisión de Artesanías

Fuente: *Directorio de la LV Legislatura de la Cámara de Diputados*. Elaboración propia.

Hay un elemento que debe resaltarse por su carácter simbólico. El número de iniciativas que sometió a discusión la oposición fue menor al que presentó durante la LIV Legislatura. El PAN sólo propuso 28 iniciativas frente a las 104 de la legislatura anterior. El resto de los partidos de oposición también disminuyó el número de iniciativas. Sólo el PRI tuvo un saldo positivo, pues esta vez propuso 37, 11 más que durante la LIV Legislatura. El Ejecutivo federal también aumentó el número de iniciativas que sometió a la Cámara de Diputados, 97.6% de las cuales fueron aprobadas. Para esta última sólo 30 de 127 iniciativas se aprobaron, es decir 22.8%. Pero contrariamente a lo que se piensa, el partido mayoritario tampoco pudo ver aprobadas todas sus

iniciativas. De hecho, sólo estuvieron en este caso 15 de un total de 37, es decir 40.5%. Para el resto de la oposición, sobre todo para los que se perfilan como los partidos más importantes, el PAN y el PRD, la proporción de sus iniciativas aprobadas fue baja (véase serie de cuadros 11).<sup>12</sup>

## CUADROS 11

Trabajo legislativo de la Cámara de Diputados durante  
la LV Legislatura (1991-1994)  
(proceso legislativo por año y por periodos)

Año I

<i>Origen</i>	<i>Primer ordinario</i>	<i>%</i>	<i>Segundo ordinario</i>	<i>%</i>	<i>Primer extraordinario</i>	<i>%</i>
Ejecutivo federal	10 (10 aprobadas)	100	17 (17 aprobadas)	100	2 (2 aprobadas)	100
Minutas Cámara de Senadores	10 (10 aprobadas)	100	12 (12 aprobadas)	100	2 (2 aprobadas)	100
Cámara de Diputados	10 (2 aprobadas)	20	25 (11 aprobadas)	44	0	0
Congresos locales/ ARDF	0	0	0	0	0	0

<sup>12</sup> Iniciativas de la oposición aprobadas durante la LV Legislatura (1991-1994):

- Decreto para abrogar la Ley sobre Delitos Especiales en materia de Culto Religioso y Disciplina Externa publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día de julio de 1926 vigente hasta nuestros días, de acuerdo con el artículo tercero transitorio del Código Penal del 13 de agosto de 1931. PAN.

- Código de Comercio. PAN.

- Decreto que promulga la Ley Federal de Cultos. PARM.

- Ley Reglamentaria del artículo 130 Constitucional. PRD.

- Ley de Libertades y Asociaciones Religiosas Reglamentaria del 130 Constitucional. PAN.

- Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de La Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos. PAN junto con el PRI.

CUADROS 11 (continuación)

Año II								
Origen	Primer ordinario	%	Segundo ordinario	%	Primer extraordinario	%	Comisión permanente	%
Ejecutivo federal	11 (11 aprobadas)	100	20 (19 aprobadas)	95	1 (1 aprobada)	100	1 (1 aprobada)	100
Minutas								
Cámara de Senadores	8 (8 aprobadas)	100	9 (9 aprobadas)	100	1 (1 aprobada)	100	0	0
Cámara de Diputados	13 (3 aprobadas)	23.07	16 (5 aprobadas)	31.2	7 (5 aprobadas)	71.4	5	0
Congresos locales /ARDF								
	0	0	2 (1 aprobada)	50	0	0	0	0
Año III								
Origen	Primer ordinario	%	Segundo ordinario	%	Primer extraordinario	%	Segundo extraordinario	%
Ejecutivo federal	17 (17 aprobadas)	100	3 (2 aprobadas)	66.6	1 (1 aprobada)	100	0	0
Minutas								
Cámara de Senadores	5 (5 aprobadas)	100	0	0	0	0	1 (1 aprobada)	100
Cámara de Diputados	10	0	39 (2 aprobadas)	5.1	0	0	1 (1 aprobada)	100
Congresos locales /ARDF								
	0	0	0	0	0	0	0	0

• Decreto para inscribir con letras de oro en el recinto de la Cámara de Diputados el nombre de Ignacio Manuel Altamirano. PPS.

• Decreto para inscribir con letras de oro el nombre de Vicente Lombardo Toledano en la Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados. PPS.

• Ley General de Asentamientos Humanos. Grupos parlamentarios (todos).

• Decreto que adiciona el artículo 82 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. PPS y todos los grupos parlamentarios.

• Decreto que reforma los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74, 82, 100 y se adiciona

CUADROS 11 (*conclusión*)

Total de iniciativas presentadas					
<i>Origen</i>	<i>Iniciativas</i>	<i>%</i>	<i>Origen</i>	<i>Iniciativas</i>	<i>%</i>
Ejecutivo federal	84 (82 aprobadas)	97.6	Cámara de Diputados	127 (30 aprobadas)	22.8
Comentario Cámara de Senadores	47 (47 aprobadas)	100	Congresos locales /ARDF	2 (1 aprobada)	50

## Número total de iniciativas por partido aprobadas y no aprobadas

<i>Partido</i>	<i>Iniciativas</i>	<i>%</i>
PAN	28 (4 aprobadas)	14.2
PRD	34 (2 aprobadas)	5.8
PRI	37 (15 aprobadas)	40.5
PARM	9 (1 aprobada)	11.1
PPS	9 (3 aprobadas)	33.3
PFCRN	4 (0 aprobadas)	0
Grupos parlamentarios (todos)	2 (2 aprobadas)	100
Grupos parlamentarios PAN-PRI	1 (1 aprobada)	100
Grupos parlamentarios PRI-PAN-PRD-PARM	2 (2 aprobadas)	100
Grupos parlamentarios PARM-PAN-PFCRN	1 (0 aprobadas)	0

Fuente: *Proceso Legislativo: iniciativas presentadas en la LV Legislatura al Congreso de la Unión, 1991-1994*, Sistema Integral de Información y Documentación, Comité de Biblioteca e Informática, Cámara de Diputados, México, 1994. Elaboración propia.

un artículo transitorio décimo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Grupos parlamentarios.

- Reformas, adiciones y derogaciones a diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Grupo parlamentario del PRD.

- Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia federal. Grupo parlamentario del PAN.

- Decreto que reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Grupos parlamentarios del PRI-PAN-PRD-PARM.

- Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Grupos parlamentarios del PRI-PAN-PRD-PARM.

Para la LVI Legislatura (1994-1997) sólo cuatro partidos contendieron en las elecciones: el PRI, PAN, PRD y PT. La depuración de los demás partidos obedeció al hecho de que no pudieron conservar el mínimo requerido de 1.5% de la votación nacional, aunque varios de ellos se mantuvieron como partidos locales —figura permitida por primera vez. Resulta claro que el sistema tiende a consolidarse en el plano nacional como un tripartidismo, con fuerzas que desde la derecha y la izquierda tienden fuertemente al centro. El cuadro 12 muestra la conformación de la Cámara por diputados de oposición.

CUADRO 12

Integración de la Cámara de Diputados durante la LVI Legislatura (1994-1997) por diputados de oposición

<i>Partido</i>	<i>Total de diputados</i>	<i>Diputados de mayoría</i>	<i>%</i>	<i>Diputados plurinominales</i>	<i>%</i>
PAN	118	20	16.9	98	83.1
PRD	70	7	10	63	90
PT	10	0	0	10	100

Fuente: *Directorio de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados*. Elaboración propia.

La LVI Legislatura ha sido la que más comisiones ha tenido a cargo de los diputados de oposición (véase cuadro 13). Nunca como entonces en la Cámara de Diputados se había dado la oportunidad real a los partidos de oposición de estar al frente de un gran número de comisiones. Además, entre éstas había algunas muy importantes, tales como las de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda (PAN), la de Concordia y Pacificación en Chiapas (PAN), la de Comercio (PAN), la de Salud (PRD), la de Desarrollo Social (PRD), la de Energéticos (PRD), la de la Reforma Agraria (PRD) y la de Derechos Humanos (PT). Esto es un caso sin precedentes que establece una diferencia sustancial en la forma como, en los hechos, se permitía la participación de la oposición. En este sentido, la LVI Legislatura refleja claramente una mayor apertura para los partidos de oposición.



CUADRO 13

## Comisiones de la Cámara de Diputados presididas por diputados de oposición durante la LVI Legislatura (1994-1997)

<i>Partido</i>	<i>Comisiones</i>
PAN	Comisión de Atención y Apoyo a Discapacitados Comisión de Fomento Cooperativo Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda Comisión de Justicia Comisión de Turismo Comisión de Concordia y Pacificación en Chiapas (Cocopa), extraordinaria Comisión de Pesca Comisión de Población y Desarrollo Comité de Bibliotecas Comisión de Comercio Comisión de Ciencia y Tecnología
PRD	Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas Comisión de Desarrollo Social Comisión de la Reforma Agraria Comisión de Salud Comisión de Energéticos Comisión de Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios
PT	Comisión de Derechos Humanos

Fuente: *Directorio de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados*. Elaboración propia

En cuanto al trabajo legislativo se puede observar que todavía existe un predominio muy amplio del poder Ejecutivo federal respecto del número de iniciativas que resultan aprobadas. De un total de 42 iniciativas presentadas por el Ejecutivo federal, 38 fueron aprobadas, es decir 90.4%, mientras la Cámara de Diputados en su conjunto sólo tuvo cinco iniciativas aprobadas de un total de 75, es decir 6.6%. En este sentido, todos los partidos, incluyendo al mayoritario,

han tenido poca capacidad para lograr impulsar favorablemente sus iniciativas. El partido que más iniciativas presentó fue Acción Nacional con 43, de las que le aprobaron sólo tres,<sup>13</sup> le siguió el Revolucionario Institucional con siete, aprobándosele sólo una. El PRD no pudo ver ninguna de sus 20 iniciativas aprobadas. La otra iniciativa aprobada fue propuesta por acuerdo conjunto de los cuatro partidos nacionales en la Cámara (PRI, PAN, PRD y PT). La serie de cuadros 14 ilustra esta situación.

## CUADROS 14

Trabajo legislativo de la Cámara de Diputados  
durante la LVI Legislatura (1994-1997)\*  
(proceso legislativo por año y por periodos)

Año I

<i>Origen</i>	<i>Primer ordinario</i>	<i>%</i>	<i>Segundo ordinario</i>	<i>%</i>	<i>Primer extraordinario</i>	<i>%</i>
Ejecutivo federal	5 (5 aprobadas)	100	6 (6 aprobadas)	100	3 (3 aprobadas)	100
Minutas Cámara de Senadores	1 (1 aprobada)	100	4 (4 aprobadas)	100	2 (2 aprobadas)	100
Cámara de Diputados	10 (1 aprobada)	10	22 (2 aprobadas)	9.09	0	0
Congresos locales/ ARDF	0	0	2 (1 aprobada)	50	0	0

<sup>13</sup> Iniciativas de la oposición aprobadas durante la LVI Legislatura (1994-diciembre de 1996):

- Reformas y adiciones a la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales. PAN.
- Decreto que adiciona las fracciones II A y II b de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. PAN.
- Decreto que adiciona al artículo 35 de la Ley General de Sociedades Cooperativas, en lo relacionado con las sociedades cooperativas escolares. PAN.

CUADROS 14 (continuación)

Año II								
<i>Origen</i>	<i>Primer ordinario</i>	<i>%</i>	<i>Segundo ordinario</i>	<i>%</i>	<i>Primer extraordinario</i>	<i>%</i>	<i>Comisión permanente</i>	<i>%</i>
Ejecutivo federal	19 (15 aprobadas)	78.9	6 (6 aprobadas)	100			2 (2 aprobadas)	100
Minutas								
Cámara de Senadores	3 (3 aprobadas)	100	5 (5 aprobadas)	100			0	0
Cámara de Diputados	22 (1 aprobada)	4.5	20	0			0	0
Ejecutivo federal					1 (1 aprobada)	100		
Cámara de Senadores								
Cámara de Diputados								
Congresos locales /ARDF	0	0	0	0	0	0	0	0
Total de iniciativas presentadas por origen								
<i>Origen</i>	<i>Iniciativas</i>	<i>%</i>	<i>Origen</i>	<i>Iniciativas</i>	<i>%</i>			
Ejecutivo federal	42 (38 aprobadas)	90.4	Cámara de Diputados	75 (5 aprobadas)	6.6			
Comentario Cámara de Senadores	16 (16 aprobadas)	100	Congresos locales /ARDF	2 (1 aprobada)	50			
Número total de iniciativas por partido aprobadas y no aprobadas								
<i>Partido</i>					<i>Iniciativas</i>			
PAN					43 (3 aprobadas)	6.9		
PRD					20	0		

CUADROS 14 (conclusión)

<i>Partido</i>	<i>Iniciativas</i>	<i>%</i>
PT	0	0
PRI	7 (1 aprobada)	14.2
PSD	2	0
Independientes	1	0
Grupos parlamentarios		
PAN-PRD-PRI	1	0
Grupos parlamentarios		
PAN-PRD-PRI-PT	1 (1 aprobada)	100

\* A pesar de que sólo aparecen los primeros dos años en los cuadros iniciales, en el total están consideradas las iniciativas hasta julio de 1996.

Fuente: *Proceso Legislativo: iniciativas presentadas al Congreso del 1° de noviembre de 1994 al 25 de mayo de 1995* (1° y 2° periodos ordinarios y extraordinarios de la LVI Legislatura al Congreso de la Unión), Sistema Integral de Información y Documentación, Comité de Biblioteca e Informática de la Cámara de Diputados. *Proceso Legislativo: iniciativas presentadas al Congreso, septiembre-diciembre de 1995* (Proceso Legislativo de las Iniciativas presentadas durante el Primer Periodo Ordinario año II), *idem. Proceso Legislativo: iniciativas presentadas al Congreso, marzo-abril de 1996* (Proceso Legislativo de las Iniciativas presentadas durante el Segundo Periodo Ordinario año II, LVI Legislatura), *idem. Proceso Legislativo: iniciativas presentadas al Congreso, julio de 1996* (Primer Periodo Extraordinario año II), *idem. Elaboración propia.*

El trabajo dentro de la Cámara de Diputados empieza a reflejar cada vez más la pluralidad del sistema político mexicano. Si bien es cierto que hasta el final de la LVI Legislatura (que es el último periodo que se considera) es aún posible observar una centralización excesiva ilustrada con el predominio en el número de iniciativas aprobadas provenientes del poder Ejecutivo federal, hay que tener presente que esta situación depende fundamentalmente de que el partido del Presidente de la República cuente con una mayoría dentro del Congreso, o bien con la posibilidad de crear coaliciones que le favorezcan. En este sentido, no es aventurado señalar que el predominio de las iniciativas aprobadas provenientes del Ejecutivo federal puede disminuir en favor de los partidos representados en la Cámara de Diputados, incluido el propio PRI, que también ha sufrido esta centralización.

Es altamente probable que el poder Legislativo empiece a ejercer y a redescubrir —no sin algunos tropiezos iniciales, como es natural

en un órgano que ha crecido a la sombra del Ejecutivo— sus funciones y responsabilidades legítimas. Se trata de un poder Legislativo que está despertando en condiciones más competitivas y abiertas. La apertura hacia los partidos de oposición no sólo le da nueva legitimidad al poder Legislativo, sino que obliga a todas las fuerzas políticas representadas en éste a una labor legislativa más profesional y autónoma. Tarea que incluye al PRI, que necesariamente se hallará en un dilema: permanecer como el instrumento fiel y el aliado incondicional del Ejecutivo federal (en tanto éste siga emanando de ese partido) o bien intentar la defensa de sus propios intereses para asegurar la supervivencia, y con ello entrar en conflicto en algunos puntos y temas importantes con el Ejecutivo federal.



## CRÓNICA LEGISLATIVA: CUATRO REFORMAS ELECTORALES, 1946-1986

JEAN-FRANÇOIS PRUD'HOMME

Los procesos de reforma electoral de envergadura constituyen momentos privilegiados para observar la vida legislativa de un país. Son circunstancias en que los miembros del poder Legislativo discuten las reglas que van a regir la futura integración de dicho poder. El diseño de esas reglas tiene efectos importantes sobre el funcionamiento posterior del poder Legislativo: el número de los integrantes de las cámaras, la formación de mayorías y minorías, el grado de polarización ideológica de los debates y la distribución de la influencia en la toma de decisiones dependen en gran medida de las reglas de competencia electoral. El interés del estudio de los debates legislativos en torno de las reformas electorales deriva en gran parte del hecho de que se trata de momentos en que el poder Legislativo reflexiona, discute y decide su propia conformación.

Este artículo revisa cuatro debates parlamentarios que giran en torno de las reformas electorales importantes que sucedieron en México entre 1946 y 1986. Hay evidente unidad en este ciclo de reformas que abarca la fundación y consolidación de un régimen electoral y un sistema de partidos *sui generis*.

Ese periodo corresponde a la creación y consolidación de lo que ha sido calificado por un conocido politólogo como sistema de partido hegemónico. Ese sistema se caracterizó por responder a dos imperativos estratégicos encontrados: por un lado, se trataba de mantener un alto nivel de control gubernamental sobre la competencia partidista; por otro lado, había que mantener estímulos para alentar la participación de las fuerzas de oposición en un juego que éstas no podían ganar. Esa situación obligó a adaptar periódicamente las leyes electorales: primero, cuando los partidos de oposición perdían razones para seguir compitiendo y luego, cuando la capacidad de control

del gobierno sobre la competencia partidista empezó a disminuir. En ese sentido, el conjunto de reformas electorales examinadas aquí tienen por denominador común haber cumplido con una función de adaptación de un sistema de partidos cuyos principios fundamentales de funcionamiento no cambiaban. La historia será diferente con la serie de reformas electorales que tendrán lugar después de 1989.

El análisis permite exponer los argumentos que, vertidos por el partido gobernante y los partidos de oposición, participan en un proceso de construcción de instituciones. Algunos de esos argumentos sirvieron a fines exclusivamente partidistas y tuvieron una duración que se limitó a la capacidad de imponerlos desde una posición de mayoría, otros pasaron a ser parte de una tradición institucional nacional en materia de elecciones y sistema de partidos que terminó trascendiendo a los intereses particulares que le dieron vida.

Pienso entre otros rasgos característicos, en la creación de una administración electoral centralizada y de un sistema de partidos nacionales en donde las organizaciones partidistas son consideradas como entidades públicas y ejercen un control absoluto sobre la representación política. El paso de un sistema de partidos semicompetitivo a un sistema de partidos competitivo no ha modificado esa especificidad de la vida electoral mexicana.

El propósito de este capítulo es hacer la genealogía de esa tradición institucional mediante la revisión de los debates legislativos, tal como aparecen consignados en el *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados. Una de las características de la vida parlamentaria reside en el hecho de que obliga a las distintas partes involucradas a razonar sus posturas políticas. En ese sentido, los debates legislativos constituyen una magnífica fuente de análisis que, desgraciadamente, ha sido poco utilizada por la ciencia política contemporánea. Hay una clara intención en este capítulo de compensar esa laguna. Por eso, de manera deliberada, se analizan las reformas exclusivamente desde la perspectiva de los diversos argumentos que quedaron consignados en la crónica legislativa.

Se toma la palabra de los legisladores a sabiendas que a menudo la palabra esconde un denso universo de motivos y razones. Sin embargo, como se podrá apreciar en las páginas siguientes, el ejercicio vale la pena.



## LEGISLATURA XXXIX, AÑO LEGISLATIVO II

La ley aprobada el 7 de enero de 1946 constituye el fundamento de la institucionalización de la vida electoral en el México posrevolucionario.

En la ley anterior, llamada Ley para Elecciones de Poderes Federales, que había sido votada el 2 de julio de 1918 durante la presidencia de Venustiano Carranza, el peso de la organización y supervisión de las elecciones recaía en manos de las autoridades municipales.<sup>1</sup> Las únicas organizaciones especializadas que intervenían en la preparación, organización y vigilancia de las elecciones eran los respectivos consejos de listas electorales, de distritos electorales y municipales.

Los primeros, conformados en el ámbito estatal con candidatos propuestos por los ayuntamientos, se renovaban en su totalidad cada dos años. Entre sus atribuciones figuraban: la inspección y dirección de los servicios referidos a las listas electorales; la conservación de los ejemplares de las listas definitivas; el perfeccionamiento y actualización de las listas; la consignación ante autoridades de las quejas recibidas relacionadas con las listas, y la notificación a los congresos correspondientes de cualquier motivo para la modificación de los distritos electorales.

Los segundos eran integrados por el presidente municipal de la cabecera del distrito electoral y dos de sus adversarios en las elecciones anteriores —o en su defecto, dos ex presidentes municipales— y luego, por vía de insaculación, por ciudadanos registrados en el padrón electoral. Sus funciones consistían fundamentalmente en corregir, aprobar y publicar las listas electorales, así como distribuir las credenciales de elector. Los terceros estaban formados bajo la presidencia del síndico del ayuntamiento y de dos de sus competidores en las elecciones. Desempeñaban las funciones de los consejos distritales en municipios que abarcaban un solo distrito electoral.

Además de la designación de los miembros de esos consejos, los presidentes municipales tenían la responsabilidad de registrar las candidaturas, de imprimir las credenciales y boletas electorales, de acreditar a los representantes de los partidos y candidatos, y de prever la instalación de las casillas en el territorio de su jurisdicción.

<sup>1</sup> El texto de la ley se encuentra en Antonio García Orozco, *La legislación electoral mexicana, 1812-1988*, México, Secretaría de Gobernación, 1988, pp. 225-237.

El día de los comicios, en el momento de la apertura de las casillas o cuando se encontraban reunidos por lo menos cinco electores, se procedía a la elección de las mesas directivas de las casillas. Esas mesas directivas estaban encargadas del desarrollo de la jornada electoral en las casillas y del cómputo de los votos. Tres días después, los presidentes de las mesas se reunían en juntas computadoras distritales que, como su nombre lo indica, computaban los votos, expedían constancias de mayoría y se encargaban de mandar los expedientes electorales a las instancias calificadoras de la elección: es decir, a la Cámara de Diputados o a la Cámara de Senadores por medio de los congresos estatales.

Hay dos características de las instituciones electorales de la época que llaman la atención: su extremo grado de descentralización y la ausencia de burocracia especializada encargada de la organización de las actividades electorales. La vida electoral del periodo reproducía los rasgos que predominaban en el mundo de la política y de las instituciones puesto que la autoridad del Estado federal estaba todavía en proceso de centralización e institucionalización.

Este fenómeno se advierte también en el régimen laxo de registro de candidaturas y de constitución de los partidos políticos. La ley de 1918 permitía la existencia de candidaturas tanto partidistas como independientes. Para poder participar en las elecciones, los partidos tenían que satisfacer un número mínimo de requisitos: haber sido fundados por una asamblea de cien ciudadanos; haber elegido a una junta directiva; haber aprobado y dado a conocer un programa político y de gobierno; no llevar nombre o denominación religiosa; publicar por lo menos ocho ejemplares de un periódico de propaganda en los dos meses anteriores a las elecciones; registrar a sus candidatos en los plazos previstos por la ley, y nombrar a representantes en las municipalidades en los tiempos previstos por la ley. En cuanto a los candidatos independientes, éstos gozaban de los mismos derechos que los candidatos de partido, con la condición de contar con el apoyo de cincuenta electores del distrito, publicar un programa político formal y respetar los plazos relativos a la inscripción de candidaturas y de designación de representantes.

Así, tanto la normatividad electoral como el régimen de validación de candidaturas y partidos parecían estar más adecuados a la vida política centrífuga y caudillista imperante antes de los años treinta que a las tendencias centralizadoras e institucionalistas que se impu-

sieron en esa misma década. La reforma electoral de 1946 se inscribió, tardíamente quizás, en el movimiento que concentró y disciplinó a la élite revolucionaria en una institución partidista, que incorporó paulatinamente a las principales organizaciones sociales, y que acabó por hacer del presidente de la República el árbitro supremo de los conflictos políticos. Respondió también a la necesidad de acomodar en el sistema político formal a las fuerzas de oposición que no eran directamente asimilables a la élite revolucionaria.

La disfuncionalidad de la ley electoral de 1918 respecto de la nueva realidad política del país está bien expresada en testimonios de políticos de la época:

ya no podía seguirse utilizando la vieja Ley Electoral, concebida para el sencillo procedimiento de efectuar las elecciones después del acuerdo entre las facciones dominantes, y en que la triunfante se apoderaría de las casillas y procedería a la recolección y el recuento de los votos. Nada podía ser más mortalmente peligroso para el sistema revolucionario que la recaída en las prácticas de asaltos violentos a las casillas, que hasta entonces había sido la tradición electoral.<sup>2</sup>

Así, en su informe del 1º de septiembre de 1945, el presidente Manuel Ávila Camacho anuncia su intención de modificar la ley electoral:

Queremos decir [...] que mientras no sea un hecho entre nosotros el respeto al voto ciudadano, mientras no se depure la función electoral, mientras sigan siendo en ella factores decisivos la actuación de un solo partido, la falta de respeto a la opinión pública, la cláusula de exclusión, el pistolerismo, la farsa y la mentira, la democracia no podrá realizarse en México. Urge, pues, porque es clamor público que nace de lo más hondo de la entraña de la patria, una trayectoria que, exenta de argucias y de retorcimientos, falacias y simulaciones, garantice efectivamente el voto ciudadano y el respeto al voto.<sup>3</sup>

El 7 de diciembre de 1945, el presidente envió al Congreso una iniciativa de reforma sustancial a la ley electoral vigente. De frente a los sectores de la opinión pública que pugnaban por el mantenimiento de la legislación existente, y otros que pedían la creación de un cuarto poder independiente a cuya decisión quedaría encomen-

<sup>2</sup> Antonio J. Bermúdez y Octavio Véjar Vázquez, *No dejes crecer la hierba...* (*El gobierno avilacamachista*), México, B. Costa-Amic Editor, 1969, p. 222.

<sup>3</sup> *Diario de los Debates*, Legislatura XXXIX, año legislativo II. 1 de septiembre de 1944.

dada la suerte del sufragio, el poder Ejecutivo se pronunciaba en favor de una “prudente evolución política”, tal como quedó expresado en la exposición de motivos del C. presidente.<sup>4</sup>

El modelo de institucionalización de la vida electoral preveía la participación de los partidos y del Estado en la función electoral:

es en alto grado conveniente que la participación de éstos (los partidos políticos) en la función electoral se amplíe más y más cada día. Y ya que no es posible tampoco prescindir de la participación que el Estado debe tener en las elecciones, urge poner los medios adecuados para hacer insospechable su intervención de vigilancia y de garantía.<sup>5</sup>

En el proyecto original la intervención del Estado quedaba definida por el equilibrio en la participación legal de los tres poderes constitucionales en el proceso electoral:

El Ejecutivo provee en la esfera administrativa la exacta observancia de la ley y toma en el proceso cívico la participación que la misma Ley le señala; el Legislativo, por medio de cada una de sus Cámaras, califica, computa y declara el resultado de los comicios, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación investiga la violación del voto que pudiera invalidar la elección misma o influir en el resultado del acto electoral.<sup>6</sup>

Así nació la propuesta de una instancia de toma de decisiones especializada en asuntos electorales, en la cual participarían los partidos políticos y los tres poderes constitucionales, que sería conocida como la Comisión Federal de Vigilancia Electoral.<sup>7</sup> Al seguir una lógica similar de intervención de la autoridad central en los asuntos electorales, se propuso la creación de un Consejo del Padrón Electoral encargado de la elaboración de las listas electorales.

La iniciativa de ley no sólo tenía por objeto la institucionalización de la vida electoral del país sino que proponía un marco regulatorio

<sup>4</sup> *Ibid.*, núm. 19, 7 de diciembre de 1945.

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> En el dictamen de las comisiones primera y segunda de Puntos Constitucionales y segunda de Gobernación, la participación de la Suprema Corte de Justicia en la Comisión de Vigilancia será eliminada. Véase *ibid.*, núm. 23, 18 de diciembre de 1945. Luego, en 1949, la intervención de la Suprema Corte de Justicia en materia electoral es también eliminada.

para las actividades partidistas. Según la exposición de motivos de la iniciativa del poder Ejecutivo:

Al reglamentar la existencia y actuación de los partidos políticos se ha propuesto que éstos, en lugar de ser centros ocasionales de inquietud y agitación estéril, sean verdaderas instituciones de educación política de nuestro pueblo. Por esto se exige que para que una asociación de ciudadanos mexicanos constituida para fines electorales pueda usar la denominación de "partido" satisfaga numerosos requisitos.<sup>8</sup>

Así se introducía la obligación de registrar a los partidos en la Secretaría de Gobernación. Dichos partidos debían ser partidos nacionales con 30 000 afiliados distribuidos en por lo menos dos terceras partes de los estados (con un mínimo de 1 000 afiliados por estado). La iniciativa de ley especificaba las características organizativas que debían asumir esas formaciones políticas.

La ley fue debatida en la Cámara de Diputados durante el mes de diciembre de 1945. El debate opuso fundamentalmente a los defensores de la iniciativa presidencial con los diputados de la fracción obrera del Partido de la Revolución Mexicana que no veían la necesidad de modificar la ley existente.

Entre los argumentos esgrimidos por los representantes del sector obrero para votar en contra de la ley figuraban: el haberse enterado tarde del contenido del proyecto; su satisfacción con la finalidad democrática de la ley vigente; su oposición a que el jefe de Estado se convirtiera en supremo elector; la limitación a la libertad electoral de los ciudadanos, y por efecto de mimetismo, el otorgamiento de poderes excesivos a los gobernadores en los procesos electorales estatales.

En palabras del diputado Jesús Yurén, quien expresaba la postura de los 20 miembros de la diputación del sector obrero y marcaba las diferencias entre sus críticas al proyecto y las de los partidos "conservadores contrarrevolucionarios": "el nuevo Proyecto de Ley ponía en manos del Poder Ejecutivo Federal toda la mecánica de la función electoral, eliminando en el fondo la participación ciudadana en esos actos".<sup>9</sup>

Sin embargo, para políticos de la época que apoyaban el proyecto del poder Ejecutivo, la defensa de la participación ciudadana por el sector obrero escondía otros motivos:

<sup>8</sup> *Ibid.*, núm. 19, 7 de diciembre de 1945.

<sup>9</sup> *Ibid.*, núm. 24, 19 de diciembre de 1945.

Los argumentos del sector obrero contra la iniciativa eran producto de la alarma con que los dirigentes sindicales veían la perspectiva de tener que acatar una ley que los obligaría a cumplir, así fuera en forma mínima, con normas de respeto a los derechos de los ciudadanos.<sup>10</sup>

Entre los más activos defensores del proyecto durante el debate figuraban los diputados Gustavo Díaz Ordaz y Manuel Moreno Sánchez. En respuesta a la argumentación del representante de la diputación del sector obrero, el diputado Díaz Ordaz argumentaba:

El hecho de que continuamente en cada proceso electoral y por grandes sectores de la nación, se ataca a la Ley Electoral vigente, nos está diciendo que por lo menos si no es mala, que el pueblo o que estos grandes sectores, sí la consideran mala.<sup>11</sup>

Y que además, según las disposiciones de la nueva ley

el pueblo tiene intervención, pero una intervención canalizada jurídicamente por el proyecto, en forma de ir nombrando, a través de sus representantes, a las personas que han de intervenir, ya más cerca, en la propia función electoral.<sup>12</sup>

También en defensa de la iniciativa de reforma electoral se utilizó el argumento de la democratización paulatina acorde con las tendencias que existían dentro de la sociedad, como lo destacaba la intervención del diputado Guillermo Aguilar y Maya:

Es indudable que México como nación joven, no es posible que cuente con una democracia eficaz. La democracia de México es incipiente. De eso tampoco somos responsables, porque no es posible improvisar las democracias ni es posible tampoco improvisar la educación cívica.<sup>13</sup>

Entre las propuestas consignadas en el *Diario de Debates* cabe mencionar el telegrama del Frente Nacional Feminista de Orientación que pedía el derecho de voto para la mujer: "Democracia no será

<sup>10</sup> Antonio J. Bermúdez y Octavio Véjar Vázquez, *op. cit.*, p. 239.

<sup>11</sup> *Diario de los Debates*, Legislatura XXXIX, año legislativo II, 1 de septiembre de 1944.

<sup>12</sup> *Idem.*

<sup>13</sup> *Idem.*

efectiva si mujer no actúa en lucha cívica".<sup>14</sup> Por su parte, el diputado Francisco P. Jiménez proponía modificaciones al artículo 40 de la Constitución para otorgar el derecho de voto a los mexicanos residentes en el extranjero, a lo cual el diputado Octavio Sentíes replicaba que, de ser así, debería existir una infraestructura electoral que el Estado mexicano no estaba en capacidad de elaborar en ese momento.<sup>15</sup>

La ley fue aprobada en lo general por 75 votos a favor y 15 en contra; estos últimos correspondían a la diputación del sector obrero. Llama la atención que en el debate ya aparecieran argumentos que serían repetidos en debates posteriores en torno del proceso de reforma electoral en el país.

Dado que en el momento de la introducción del proyecto de ley la oposición no estaba representada en la cámara, la polarización del debate se dio entre dos corrientes del partido mayoritario. Por un lado, la fracción de la diputación del sector obrero defendía el laxismo de la legislación vigente que permitía imponer en los distritos un control más directo sobre el proceso electoral; por el otro, los hombres del presidente sostenían una concepción más moderna, centralizadora y especializada de la función electoral. En su argumentación existía la conciencia de la importancia de contar con un buen nivel de participación electoral para garantizar la legitimidad del régimen y dar un canal de expresión a las fuerzas de oposición organizadas en partidos políticos. La noción de democracia, a la que se referían frecuentemente, era evolutiva. Según esa noción, la sociedad no estaba preparada todavía para vivir una democracia más competitiva, razón por la cual el Estado tenía que ir educando poco a poco al ciudadano en los valores cívicos. En esa perspectiva, existía claramente tensión entre la participación ciudadana y la estabilidad política.

No se puede negar el carácter fundacional de la institucionalidad electoral y el sistema de partidos de la ley de 1946. Para muchos analistas políticos, esta ley constituye un diseño institucional sofisticado en el cual se apoyó el dominio que ejerció el Partido Revolucionario Institucional sobre la vida electoral nacional durante más de cuarenta años.

Esta ley contendría la mayoría de los elementos en torno de los cuales, en los últimos años, se desarrolló el debate sobre las reglas

<sup>14</sup> *Ibid.*, núm. 23, 18 de diciembre de 1945.

<sup>15</sup> *Ibid.*, núm. 25, 20 de diciembre de 1945.

de competencia electoral. Así, la ley de 1946 institucionalizaba el control del poder Ejecutivo sobre la actividad electoral nacional, formalizando entre otras cosas la penetración de los poderes “meta-constitucionales” de la Presidencia en dicha esfera de actividad. Luego, reconocía el derecho de existencia de los partidos de oposición, pero creaba a la vez los instrumentos necesarios para administrar la naturaleza y el tamaño de dicha oposición. Finalmente, los requisitos establecidos para crear partidos políticos, participar en elecciones y postular candidatos incrementaban el costo de la disidencia en el partido gobernante, principal fuente de oposición electoral en esa época.

Sin embargo, más allá de la valoración que se haga de los propósitos no declarados de esa ley y de las reformas que se le hicieron posteriormente para adecuarla en mayor grado a la competencia electoral, el modelo que se estableció en ese momento sigue marcando profundamente la vida electoral y partidista mexicana. De allí viene la concepción del aparato burocrático encargado de la organización de las elecciones federales; de allí también surge el concepto de partido político nacional que más tarde será definido de “interés público”, dando lugar a una relación particular entre dichos partidos y el Estado; en suma, allí se inaugura una tradición institucional.

### LEGISLATURA XLV, AÑO LEGISLATIVO III

Las reformas a la ley electoral federal aprobadas el 28 de diciembre de 1963 introdujeron el principio de la doble fórmula electoral que permite una representación más sustancial de la oposición en la Cámara de Diputados sin poner en riesgo el dominio mayoritario del Partido Revolucionario Institucional.

El contexto en el que las reformas tuvieron lugar pone en evidencia la necesidad de adaptación del diseño institucional aplicado en 1946. El dominio del Partido Revolucionario Institucional sobre la representación política, acentuado por una fórmula electoral mayoritaria, desalentaba la participación de los partidos de oposición. A fines de los años cincuenta, el Partido Acción Nacional atravesó por una seria crisis interna que combinaba dudas acerca de la eficacia de participar en elecciones no competitivas, fricciones entre grupos regionales y la dirección nacional y debates sobre la orientación ideo-



lógica del partido. Debido a las irregularidades ocurridas durante la campaña electoral de 1958, el Comité Ejecutivo Nacional de ese partido había conminado a sus candidatos electos a no ocupar los escaños en la Cámara de Diputados al tiempo que retiraba a su representante en la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Por otro lado, otra pieza clave del sistema de partidos de la época, el Partido Popular Socialista, había estado tentado por la posibilidad de participar en el esfuerzo de coalición de la izquierda que se expresó, a principios de los años sesenta, en el Movimiento de Liberación Nacional.

Que dos de los tres partidos de oposición con registro hayan recurrido a tácticas antisistémicas ponía en riesgo la viabilidad del sistema de partidos que había nacido en 1946. El Partido Revolucionario Institucional requería la participación de la oposición de derecha y de izquierda para fines de legitimación y de encauzamiento del conflicto político en las instituciones políticas existentes. Pero, a la vez, no quería poner en riesgo el control casi total que ejercía sobre la distribución de los cargos de representación política. La fórmula “diputados de partido” que introducía la reforma electoral de 1962-1963 parecía una solución satisfactoria para todos. A cambio, se instituían sanciones que limitaban el uso de tácticas antisistémicas. Así, los partidos de oposición adquirían casi la garantía de que sus esfuerzos electorales se iban a traducir en alguna forma de representación política, mientras que el gobierno se aseguraba de su participación en las elecciones.

El 21 de diciembre de 1962, el presidente Adolfo López Mateos presentó una iniciativa de reforma a los artículos 54 y 63 de la Constitución que establecían respectivamente los procedimientos para la elección de los diputados y las normas para la instalación de las cámaras.

Para explicarla sucintamente: la fórmula “diputados de partido” preveía que los partidos que alcanzaban 2.5% de los votos tenían derecho a una representación inicial de cinco diputados; luego, por cada medio punto porcentual adicional les correspondía un escaño más hasta llegar a un máximo de 20 escaños. Cuando un partido obtenía más de 20 curules por vía de mayoría, no tenía derecho a “diputados de partido”. La designación de los diputados se hacía en función del mayor o menor porcentaje obtenido entre los candidatos de un mismo partido.

Por otro lado, una adición al artículo 63 de la Constitución instituía sanciones para los diputados o senadores electos que no se pre-

sentaran a ocupar su cargo dentro del plazo señalado por la ley, y para los partidos que instruyeran a sus candidatos electos a no presentarse. Esta reforma buscaba impedir la repetición de los acontecimientos de 1958, cuando el PAN pidió a sus diputados electos que no ocuparan los escaños.

En la exposición de motivos de las reformas constitucionales, el titular del poder Ejecutivo justificaba su iniciativa en los términos siguientes:

Para consolidar la estabilidad 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>16</sup>

La iniciativa encontró el beneplácito de los partidos de oposición. Así, el diputado Carlos Chavira Becerra, del Partido Acción Nacional, insistía en que la iniciativa era un reconocimiento de la función de la oposición en el sistema político mexicano:

En caso de ser aprobada, por primera vez en nuestra historia jurídica quedarán incluidos los partidos de oposición en un texto constitucional mexicano. Con ello, se reconocerá en nuestro sistema constitucional, en forma expresa, la necesidad orgánica de la existencia de distintos partidos políticos para que se pueda alcanzar un funcionamiento real y adecuado de las estructuras democráticas consignadas en la constitución.<sup>17</sup>

Ante la insistencia de los representantes del Partido Popular Socialista para que se introdujera un sistema de representación proporcional pura, el diputado por el PRI Jesús Reyes Heróles expuso las desventajas de tal sistema de representación y subrayó la importancia de las modificaciones introducidas por las reformas:

un gobierno representativo se dispone a compartir la responsabilidad gubernamental con quienes representan a las minorías. Los partidos de oposición tendrán la oportunidad de ser corresponsables en la función de gobierno.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> *Ibid.*, Legislatura XLV, año legislativo II, núm. 36, 22 de diciembre de 1966.

<sup>17</sup> *Idem.*

<sup>18</sup> *Idem.*

Así, el proyecto de reforma y adiciones a los artículos 54 y 63 de la Constitución fue aprobado por unanimidad con 124 votos. El 7 de noviembre de 1963 fue presentada la iniciativa presidencial para hacer las modificaciones y adiciones correspondientes a la ley electoral. En la exposición de motivos se reiteraban las razones que habían llevado a reformar el sistema de representación:

En nuestro sistema político, el voto mayoritario resuelve la elección de los gobernantes. Pero ante la necesidad de activar la vida parlamentaria, abriendo un camino seguro a la expresión de las corrientes cívicas minoritarias agrupadas en partidos políticos nacionales, se ha creado un sistema mixto que mantiene firmemente el principio de mayorías, y el predominio de las mismas, complementado por otro de representación minoritaria que instituye los diputados de partido. Se propicia así la preparación de equipos de labores legislativas capaces de elaborar proyectos de ley, en amplia y organizada discusión, mismos que, al aprobarse, se utilizarán para el mejor gobierno del país.<sup>19</sup>

De hecho, el debate sobre la adopción de las modificaciones y adiciones a la ley electoral reflejó el intento de poner en práctica ese nuevo espíritu de colaboración legislativa. Así, las comisiones unidas primera y segunda de Gobernación tuvieron que dictaminar, además de la iniciativa presidencial, iniciativas de los partidos Popular Socialista y Acción Nacional.

La iniciativa del Partido Popular Socialista presentada por el diputado Manuel Stephens García el 11 de diciembre de 1962, proponía, entre otras reformas, la reducción de la edad mínima para votar a los 18 años, la transferencia de la función de calificación de las elecciones a la Comisión Federal Electoral o a otro organismo autónomo, la presencia de representantes de todos los partidos con registro en la Comisión Federal Electoral y en sus dependencias locales y distritales, la obligación para los partidos políticos de obtener la afiliación de sus miembros sobre una base individual y voluntaria, la prohibición del uso de los colores de la bandera nacional en el emblema de los partidos políticos, y la introducción del retrato del votante en las credenciales de elector.

Mientras, la iniciativa del Partido Acción Nacional presentada el 14 de noviembre de 1963 buscaba instaurar un régimen fiscal especial para los partidos, crear un registro nacional de electores perma-

<sup>19</sup> *Ibid.*, núm. 20, 7 de noviembre de 1963.

nente, ampliar a tres el número de partidos políticos que participaran en la Comisión Federal Electoral, instituir una credencial de elector permanente con retrato, y prohibir la utilización de los colores nacionales en los emblemas de los partidos.<sup>20</sup>

En su dictamen único, las comisiones rechazaron la mayoría de las propuestas contenidas en la iniciativa del diputado Stephens García. Los argumentos que se utilizaron para rechazar las propuestas del representante del Partido Popular Socialista se inscribían dentro de una corriente de interpretación de la Constitución que paulatinamente iba a conformar una tradición institucional en materia electoral.

A la propuesta de hacer de la Comisión Federal Electoral el organismo de calificación de las elecciones, las comisiones replicaron que, de hacerlo, significaría desconocer los fundamentos democráticos de la organización política del Estado mexicano, según los cuales la soberanía popular se expresaba en el Congreso, única instancia que podía calificar las elecciones. A la otra propuesta de que todos los partidos con registro tuvieran representación en la Comisión Federal Electoral, las comisiones expresaron que con eso se rompería el equilibrio entre representantes de los partidos y representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo. A la demanda de que se instaurara la obligación para los partidos políticos de obtener la afiliación individual y voluntaria de sus miembros, las comisiones contestaron que era inoperante puesto que se trataba de una simple recomendación sobre algo que de hecho así se hacía. A la otra demanda respecto de prohibir el uso de los colores de la bandera nacional en los emblemas de los partidos políticos, las comisiones respondieron que “el uso de los colores, cualesquiera que éstos sean, aun coincidiendo con alguno o algunos de nuestra enseña nacional, no significa desacato al respeto que se le debe por todo lo que representa para los mexicanos”.<sup>21</sup> La única propuesta del Partido Popular Socialista que fue juzgada procedente era la relativa a la creación de una burocracia permanente para el Registro Federal de Electores.

En seguida, el dictamen aprobaba la iniciativa presidencial que introducía la fórmula de diputados de partido y la obligación para los diputados y senadores electos de ocupar su escaño en los plazos

<sup>20</sup> *Ibid.*, núm. 62, 14 de noviembre de 1963.

<sup>21</sup> *Ibid.*, núm. 35, 20 de diciembre de 1963.

fijados por la ley. Esta última adición a la Constitución se justificaba para evitar “la burla a la voluntad de los electores”.

De la iniciativa del Partido Acción Nacional fueron rechazadas totalmente las propuestas relativas al uso de los colores de la bandera nacional por un partido político y la introducción de la fotografía del votante en la credencial de elector por los motivos antes mencionados, así como la fórmula de integración de la Comisión Federal Electoral porque, según la apreciación del grupo mayoritario en las comisiones, era excesivamente rígida.

Sin embargo, algunos elementos de las propuestas de Acción Nacional referentes al régimen fiscal de los partidos, el Registro Nacional de Electores y la calificación de los diputados de partido recibieron una recomendación favorable de las comisiones. Así nacía en el proceso legislativo una modalidad de colaboración entre las fuerzas políticas, que reflejaba el espíritu de corresponsabilidad legislativa evocado por el diputado Reyes Heróles en los debates sobre la reforma constitucional del mes de diciembre anterior.

Ese espíritu se reflejó en la discusión del dictamen de las comisiones. El diputado Manuel García Stephens, del Partido Popular Socialista, estuvo en desacuerdo con el dictamen y argumentó en favor del principio de representación proporcional íntegra, así como de la reducción a 18 años de la edad mínima para votar. El diputado Jorge Abarca Calderón, del Partido Revolucionario Institucional, habló en favor del dictamen, porque favorecía el mantenimiento de los principios democráticos y el respeto de las normas constitucionales. Insistió en que no se podía crear un poder no previsto por la Constitución, como sería el caso de una Comisión Federal Electoral con la facultad de calificar los resultados electorales, sólo para contentar a los diversos partidos políticos de cuya estabilidad nadie podía estar seguro. Tampoco se podía otorgar demasiada influencia a los partidos en la vida de dicha comisión puesto que iría en detrimento de la representación del poder Legislativo, verdadera expresión de la soberanía del pueblo. Finalmente se opuso también al otorgamiento de privilegios fiscales a los partidos.

El diputado Javier Blanco Sánchez, del Partido Acción Nacional, habló del deseo de su partido de lograr elecciones democráticas y de purificar los procesos electorales. Por su parte, el diputado Fernando Figueroa Tarango, del Partido Revolucionario Institucional, se expresó en contra de la idea de fomentar la concentración de las actividades

de organización, supervisión y calificación de las elecciones en un solo organismo, tal como lo quería la propuesta del Partido Popular Socialista. Sin embargo, subrayó que el dictamen de las comisiones del Congreso retomaba muchos de los puntos propuestos por el Partido Acción Nacional, lo que constituía una señal de la buena voluntad política del partido mayoritario. En la votación sobre la iniciativa en lo general hubo 128 votos a favor y seis en contra.<sup>22</sup>

En la discusión en lo particular de los artículos de la propuesta de reforma y adiciones a la Ley Federal Electoral se aceptó la sugerencia del Partido Acción Nacional relativa a la representación de tres partidos nacionales en la Comisión Federal Electoral.

Luego, el mismo Partido Acción Nacional volvió a plantear el asunto de las credenciales de elector con fotografía, lo que suscitó la respuesta de los diputados del partido mayoritario: la reiteración de un argumento que ya había sido formulado en los debates de 1946. Así, a nombre de las comisiones dictaminadoras, el diputado Ricardo Carrillo Durán contestaba:

Por lo que toca a los retratos en la credencial, esto no es sino un viejo anhelo por cumplirse en el país, tanto en el aspecto electoral como en el de la identificación que, como es bien sabido por todos nosotros, no existe. Son causas que examinaremos de inmediato brevemente. Un documento oficial general de identificación en el país. Esto obedece a la obvia razón del costo que en ese documento implicaría el retrato, la diversificación de la población en áreas de comunicación difícil, y a que todavía no alcanzamos el grado general de evolución cultural y política para que, entre los requisitos exigibles para votar, se use una credencial con retrato.<sup>23</sup>

Finalmente, para agregar un toque de color a la descripción de un debate parlamentario que reflejó el primer intento de cooperación interpartidista en materia de reforma electoral, vale la pena mencionar la respuesta del diputado Manuel Bernardo Aguirre Samaniego, del Partido Revolucionario Institucional, al reclamo del diputado Carlos Garibay Sánchez, de Acción Nacional, en cuanto al uso de los colores de la bandera en el emblema de los partidos políticos:

Aquí está el círculo que nos es tan conocido, el verde, es verde con blanco; el blanco es blanco con negro; el rojo es rojo con blanco, y el círculo negro: no

<sup>22</sup> *Ibid.*, núm. 36, 21 de diciembre de 1963.

<sup>23</sup> *Idem.*

son emblemas de la patria; simplemente, una coincidencia con los colores de nuestra bandera, pero esto de ninguna manera puede decirse que es una falta de respeto, porque coincidencias, hay muchas.<sup>24</sup>

En síntesis, los debates legislativos en torno de las reformas constitucionales de 1962 y de las reformas y adiciones a la Ley Electoral de 1963 retomaron argumentos introducidos en 1946 y agregaron otros nuevos que volverían a aparecer en discusiones posteriores. Una vez más los diputados del partido mayoritario que apoyaron las reformas insistieron en la necesidad de canalizar el conflicto político mediante el sistema de partidos. Existía la conciencia de que la estabilidad política del régimen requería la existencia de válvulas de seguridad que permitieran la expresión institucional de opiniones minoritarias.

Esa conciencia estaba estrechamente vinculada a una concepción evolutiva de la democracia que ya estaba presente en la discusión de las reformas electorales de 1946. Según esa concepción, por razones de orden político, social y cultural, México no estaba preparado para una democracia electoral plena. El ritmo de las reformas en materia electoral tenía que seguir el ritmo de evolución de la sociedad. Si bien es cierto que esa concepción permitía justificar el bloqueo y la exclusión política con fines interesados, no deja de llamar la atención que, detrás de los argumentos utilizados para defenderla, existía la preocupación constante por la conservación de la estabilidad institucional.

Los debates de 1962 y 1963 aportaron dos elementos nuevos a la justificación del sistema de partidos mexicano. Primero, se reconocía plena y abiertamente la necesidad de la existencia de partidos políticos minoritarios. En la discusión sobre la reforma, se hablaba constantemente de mayoría y minoría, como una realidad y una necesidad del sistema de partidos nacional. Como se verá adelante, es un argumento que será retomado de manera más elaborada en los debates acerca de la reforma electoral de 1976.

Luego, se justificaba el incremento de la presencia de la oposición en la Cámara de Diputados por medio del argumento de la "corresponsabilidad" en la función de gobierno. Aquí también se trata de un razonamiento que aparecerá de manera constante en la historia del reformismo electoral mexicano. Según dicho argumento,

<sup>24</sup> *Idem.*

un grado limitado de pluralismo político constituye una buena garantía de estabilidad institucional. Era una manera eficiente de activar la vida parlamentaria y de mejorar el gobierno.

Finalmente —es importante subrayarlo— los debates en torno de las reformas constitucionales y legislativas sucedieron después de una intensa negociación entre el gobierno y los partidos políticos. Llama la atención el hecho de que las reformas legislativas de 1963 buscaban incluir elementos de las propuestas del poder Ejecutivo y de los dos principales partidos de oposición. Era una cuestión de forma; sin embargo, la innovación en las formas legislativas luego pasaría a ser una característica del reformismo electoral, un poco como si esos momentos legislativos tuvieran que adquirir un carácter emblemático.

#### LEGISLATURA L, AÑO LEGISLATIVO II

Las reformas que llevaron a la aprobación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales en 1976 eran parte de un paquete de medidas legislativas conocidas con el nombre de Reforma Política. En materia electoral, hicieron de los partidos políticos entidades de interés público, ampliaron sus prerrogativas dándoles facilidades para hacer proselitismo, introdujeron un sistema de representación mixta —de mayoría simple y proporcional— en la Cámara de Diputados, duplicaron el número de diputaciones —300 de representación mayoritaria y 100 de proporcional—, permitieron el ingreso de nuevos partidos políticos a la competencia electoral y devolvieron a la Suprema Corte de Justicia el poder de investigar asuntos electorales. La nueva ley daba también más importancia a la Comisión Federal Electoral. Además de las funciones que le habían sido asignadas en el momento de su creación, la comisión se hizo responsable de la aprobación y cancelación del registro de los partidos políticos, de la administración de las prerrogativas de dichos partidos, del registro de las candidaturas, de la determinación de la fórmula electoral para asignar los diputados plurinominales y del conteo de los votos proporcionales.<sup>25</sup> En ese sentido, se trataba de otro paso hacia la institucionalización y profesionalización de la función electoral en México.

<sup>25</sup> El texto de la ley se encuentra en Antonio García Orozco, *op. cit.*, pp. 296-311.



Una vez más la necesidad de reformar el régimen electoral y el sistema de partidos surgió de lo inadecuado de las normas existentes para encauzar institucionalmente el conflicto político y reducir la tentación de la oposición de recurrir a estrategias antisistémicas. Problemas de eficiencia y legitimidad se combinaban para producir tensiones en el sistema político.

La mayoría de los estudiosos de la vida política mexicana identifican a la movilización estudiantil de 1968 y sus secuelas como causas inmediatas de la Reforma Política. La ausencia de opciones atractivas de participación para los jóvenes, la aparición de movimientos de guerrilla y la exclusión de una gran parte de la izquierda del sistema político formal eran una muestra de las limitaciones de las instituciones representativas.

Además, en las elecciones presidenciales de 1976, el candidato del Partido Revolucionario Institucional se encontró sin contendiente, lo que disminuía seriamente los intentos de alentar una forma limitada de competencia electoral. Una seria crisis interna impidió al Partido Acción Nacional postular un candidato presidencial mientras que los otros dos partidos de oposición, el Partido Popular Socialista y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, ya habían dado su aval al candidato priísta.

El proceso de preparación de la Reforma Política dio lugar a una innovación en materia de consulta. El 21 de abril de 1977 se convocó a un periodo extraordinario de sesiones de la Comisión Federal Electoral en el que los cuatro partidos con registro, 11 organizaciones políticas con aspiraciones de ser reconocidas como tales, y 27 personalidades públicas expresaron sus puntos de vista respecto del contenido deseado de las reformas.

En su informe al Congreso del 1 de septiembre de 1977, el presidente José López Portillo expuso los principios que lo orientaban a modificar el régimen electoral. Sus argumentos se inscribían en la línea de los que ya habían sido formulados en 1963 respecto de la relación entre mayoría y minorías, y la corresponsabilidad en las decisiones gubernamentales. Se trataba de una versión más elaborada y sólida de dichos argumentos:

Es una evaluación que apremia el perfeccionamiento de las instituciones democráticas, buscando que las minorías estén representadas en proporción a su número y que no sólo expresen libremente sus ideas, sino que sus modos

de pensar puedan ser considerados al tomar decisiones las mayorías. O, en otras palabras, que el pensamiento de las minorías tenga significado político e influya en las decisiones gubernamentales.

A las mayorías les solicito que reconozcan los derechos políticos de las minorías, los respeten y vean en la discrepancia una contribución a la formación de la conciencia nacional; a las minorías les señalo que con las reformas adquirirán el alto compromiso de participar en el gobierno del país. A todos obligarán las decisiones a que concurran.<sup>26</sup>

Sin embargo, no era una invitación al pluralismo total. Esta vez también, la invitación a la participación política encontraba sus límites en los imperativos de la estabilidad del régimen: “Aspiramos a que todo el espectro ideológico esté representado; pero también se adoptan precauciones para que no se caiga en la pulverización o fragmentación excesiva, en perjuicio de una sana democracia”.<sup>27</sup>

El 6 de octubre de 1977 fue presentada al Congreso la iniciativa de reforma constitucional del poder Ejecutivo:

Las reformas a los artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54 y 60 se proponen establecer las condiciones para la existencia de un sistema de partidos más dinámico; crear un procedimiento electoral más auténtico y lograr una composición de la Cámara de Diputados de mayor representatividad desde el punto de vista de la pluralidad de ideas.<sup>28</sup>

El dictamen de las comisiones unidas de Estudios Legislativos y primera de Puntos Constitucionales presentado el 18 de octubre de 1977 se caracterizaba por su carácter técnico y jurídico. Un aspecto resaltaba de la reforma, que venía a acentuar la naturaleza del vínculo entre el Estado y el sistema de partidos y que tendría consecuencias importantes en el desarrollo futuro de este último: “De capital importancia es el carácter de interés público que la iniciativa otorga a los partidos políticos, porque implica la obligación para el Estado de asegurar las condiciones para que se desarrollen”.<sup>29</sup>

En las comisiones, los representantes de los partidos Acción Nacional y Popular Socialista dieron sus votos particulares respecto

<sup>26</sup> *Diario de los Debates*, Legislatura L, año II, núm. 3, tomo II, 1º de septiembre de 1977.

<sup>27</sup> *Idem.*

<sup>28</sup> *Ibid.*, núm. 14, 6 de octubre de 1977.

<sup>29</sup> *Ibid.*, núm. 17, 18 de octubre de 1977.

de la iniciativa. Para el diputado Ramón Garcilita Partida, de Acción Nacional, la reforma era incompleta. Si bien contenía datos positivos, seguía promoviendo “una serie de mecanismos incorporados al Estado de Derecho para mantener en el poder al partido oficial”.<sup>30</sup>

Por su parte, en nombre del Partido Popular Socialista, el diputado Héctor Ramírez Cuéllar reconocía que “La iniciativa de reformas del presidente de la República es un paso positivo y trascendental para mejorar la vida pública y para acrecentar la conciencia cívica”.<sup>31</sup>

Sin embargo formulaba críticas al mecanismo de constitución de los colegios electorales para la calificación de las elecciones, y a la introducción de la representación proporcional en el ámbito local, aplicable, según la iniciativa, sólo en municipios de más de 300 000 habitantes. Además, presentaba un proyecto que ya había sido propuesto por su partido en 1964, con el propósito de permitir la reelección permanente de los integrantes del Congreso. A la vez, el diputado Víctor Manuel Carrasco, del mismo partido, proponía la ampliación de la fórmula de representación mixta para la integración del Senado. No obstante, a diferencia de Acción Nacional, el Partido Popular Socialista apoyaba la iniciativa presidencial. Así lo expresaba el diputado Francisco Ortiz Mendoza en nombre de dicho instituto político: “No venimos a estar en contra, por supuesto, porque no esperábamos que el Ejecutivo nos mandara una iniciativa en donde, en uno de sus artículos, diga que desaparece el PRI para que nosotros tomemos el poder”.<sup>32</sup>

En los debates, primero sobre la iniciativa de reforma constitucional, y luego sobre la ley electoral, la actitud de Acción Nacional se radicalizó. Más allá del contenido mismo de la iniciativa de reforma constitucional, lo que estaba en juego eran los fundamentos de la competencia electoral y la buena fe del gobierno. El diputado Garcilita Partida, de Acción Nacional, resumía bien lo que sería la postura de su agrupación política en los debates: “Y si no vamos a llegar a este propósito [la igualdad de condiciones de competencia]; más bien, si la voluntad del gobierno es seguir sosteniendo al partido oficial, de nada vale la Reforma Política”.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> *Idem.*

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> *Idem.*

<sup>33</sup> *Idem.*

Frente a esta postura, los oradores del PRI reiteraban los argumentos en favor del cambio gradual basado en una concepción evolutiva de la democracia; concepción muy similar a la que había sido expuesta en los debates de 1946 y 1963. Así, en palabras del diputado Eduardo Andrade Sánchez, las virtudes de la iniciativa presidencial residían en lo siguiente:

nos propone a través de la Reforma Política acelerar el paso para continuar la evolución, introduciendo cambios que sirvan como catalizadores del proceso, no para responder con argucia a una situación crítica, sino por el contrario para, con medidas previsoras, evitar que ésta pueda llegar a producirse.<sup>34</sup>

La misma idea sobre la importancia de encauzar la participación hacia canales institucionales para mantener la estabilidad política, fue expresada de manera más colorida por el diputado del PRI Augusto César Tapia Quijada:

“Minoría que no gobierna, conspira”, dice un viejo axioma político, y es cierto que todavía hay ciertas, hay algunas minorías que, aferradas a axiomas de la política medieval, cuando no gobiernan tratan de sabotear, tratan de socavar, muerden, se dedican a roer las bases de la sociedad, puesto que están abajo, se dedican a tratar de desestabilizar a la sociedad que las excluye.<sup>35</sup>

Al final del debate, la iniciativa de reforma constitucional fue aprobada en lo general con 191 votos a favor y 17 en contra.

Es en la discusión sobre el contenido de cada una de las adiciones o reformas a los artículos específicos de la Constitución cuando Acción Nacional manifiesta de manera acérrima su oposición a la iniciativa.

La asistencia estatal a los partidos, mediante las prerrogativas de dichas organizaciones, fue objeto de fuertes críticas de Acción Nacional. Críticas que se transformarían en rechazo hasta fines de los años ochenta; fecha en la que ese partido aceptó el financiamiento público previsto por la ley. Respecto del apoyo con recursos estatales a los partidos, el diputado Gonzalo Altamirano Dimas, de Acción Nacional, profetizaba que:

<sup>34</sup> *Idem.*

<sup>35</sup> *Idem.*

En caso de tratarse del Estado o de otras fuentes más o menos inconfesables, tendríamos que sostener, y con razón, que sería el camino hacia la pérdida de la independencia y de la dignidad de los partidos políticos.<sup>36</sup>

**Afirmación a la que contestó el diputado Artemio Iglesias, del PRI, de la siguiente forma:**

Lo que expresa y lo que dice la iniciativa no es vergonzoso; proporcionar a los partidos, como lo expresó el presidente López Portillo, los medios permanentes para apoyar las actividades, los principios, la ideología, las tácticas y estrategias, como vehículos esenciales en el propósito de conquistar el poder por vía democrática a través de los medios de comunicación social —cuyo tiempo puede razonarse en pesos y centavos—, está muy lejos de representar, compañeros diputados, una dádiva, una regalía que ofende a quien lo recibe y denigra a quien lo otorga.<sup>37</sup>

**Según el diputado Miguel Montes García, de la misma agrupación política, el apoyo con recursos a los partidos políticos era congruente con el reconocimiento de su carácter de entidades públicas:**

Si los partidos políticos constitucionalmente se definen como entidades de interés público, el Estado tiene interés también en el apropiado funcionamiento de los partidos políticos; el interés y obligación, por su característica de interés público, de darles los elementos necesarios para que realicen su trabajo político, y esto lo contiene el Proyecto.<sup>38</sup>

**La introducción del sistema de representación mixta y la ampliación del número de curules en la Cámara de Diputados, no constituían para el PAN ningún progreso respecto del sistema de diputados de partido instaurado en 1963. El diputado Jorge Garabito Martínez fundamentaba el rechazo a la introducción de esa fórmula electoral de la manera siguiente:**

la diputación de Acción Nacional quiere que quede muy claro que rechazamos lisa y categóricamente el sistema de representación proporcional que pretende incluirse dentro de la composición del Congreso, de la Cámara de Diputados, exclusivamente en el sector minoritario [...] En la representación proporcional el diputado no queda de ninguna manera ligado a la votación, sino exclusivamente al partido.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> *Idem.*

<sup>37</sup> *Idem.*

<sup>38</sup> *Idem.*

<sup>39</sup> *Idem.*

Este rechazo fue expresado más claramente por el diputado Miguel Campos Martínez, del mismo partido:

Acción Nacional no quiere diputados de proporción; pedimos simplemente que se respete la contienda electoral y que se integre el Congreso con puros diputados de mayoría, y por cada diputado de un partido de oposición sea uno menos del partido de mayoría, el PRI.<sup>40</sup>

Estas afirmaciones se revertirían en contra de Acción Nacional en la discusión posterior sobre la ley electoral en sí misma, donde el partido gubernamental y los demás partidos de oposición acusarían a esta formación política de querer ejercer un monopolio sobre la representación opositora.

Otro aspecto de la reforma impugnado por Acción Nacional fue el relativo a la autocalificación de las elecciones por las respectivas cámaras. Otra vez se habló del conflicto de intereses implícito en la autocalificación. El diputado del PAN Francisco Peniche Bolio explicaba:

hemos remachado, si no mal recuerdo en la XL, XLII y XLVIII Legislaturas, sobre la necesidad de que no sean las propias Cámaras, y mucho menos un Colegio Electoral integrado por los presuntos interesados, quienes califiquen o se autocalifiquen en las elecciones parlamentarias.<sup>41</sup>

Ese comentario provocó la respuesta del diputado Guillermo Cosío Vidaurri, del PRI, que recurrió a la misma justificación jurídica que había sido expresada en las XL, XLII y XLVIII legislaturas:

Nuestro partido nunca ha aceptado que el sistema de calificación se realice fuera del seno de la representación nacional, a través de órganos o tribunales que tengan un origen distinto al de la formación de la voluntad popular. Esta posición es congruente con el espíritu de las leyes electorales que han regulado los procesos en los comicios políticos, porque consideramos que ningún órgano puede tener una potestad jurídica superior a la que emana directamente de la voluntad del pueblo a través de sus legítimos representantes.<sup>42</sup>

La discusión de otros artículos relativos a la introducción de mecanismos de democracia directa en el Distrito Federal o a la fórmu-

<sup>40</sup> *Idem.*

<sup>41</sup> *Ibid.*, núm. 20, 21 de octubre de 1977.

<sup>42</sup> *Idem.*

la de representación proporcional en municipios grandes y en los estados, volvió a enfrentar a los diputados de Acción Nacional y del Revolucionario Institucional, en particular en temas como la democracia en el Distrito Federal y en el ámbito municipal.

Por ejemplo, en un intercambio de perspectivas sobre la participación ciudadana en el Distrito Federal, la diputada María Elena Álvarez de Vicencio, del PAN, y el diputado Enrique Álvarez del Castillo, del PRI, esgrimieron argumentos que se han vuelto clásicos sobre este tema. Para la primera, la reforma esquivaba el problema real de la democracia en el D.F.:

Me hace pensar que es como si el Distrito Federal estuviera gravemente enfermo, gravemente enfermo de cáncer, y que en vez de hacerse un análisis de su mal, aplicarle una cirugía, una radiación, se le diera solamente una aspirina. Y ¿el pueblo?, ¿qué tiene que hacer el pueblo? Tomarse la aspirina.<sup>43</sup>

Frente a ese reclamo, el segundo recurría a los principios fundamentales de la teoría del federalismo:

Todo gobierno supone la existencia de un territorio como sede propia de sus autoridades y en el que podrá ejercitar sus funciones; este territorio puede ser designado en razón de una tradición histórica o por un acto legislativo especial. Esta idea es inherente, implícita y fundamental en el ejercicio del principio federal [...] No es factible concebir un Estado federal sin que exista una sede de los poderes federales, sede en la cual esos poderes han de ejercitar con toda libertad el ejercicio de sus funciones y de su poder.<sup>44</sup>

El debate sobre la ley secundaria, conocida como Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, repitió muchas de las ideas que habían sido expresadas en la discusión sobre la iniciativa de reforma constitucional. Sin embargo, vale la pena resaltar el intercambio de opiniones sobre el papel de la mayoría y las minorías en el poder Legislativo; intercambio que hubiera deleitado a los teóricos decimonónicos de la democracia representativa.

Los representantes del PAN denunciaron el simulacro de democracia que significaba la introducción de la representación proporcional y la ampliación del número de curules en la Cámara de Diputados con

<sup>43</sup> *Ibid.*, núm. 21, 24 de octubre de 1977.

<sup>44</sup> *Idem.*

el pretexto de incrementar la influencia de la oposición en la toma de decisiones. Así, según el diputado Guillermo Carlos de Cárcer Balleca:

Se introduce un sistema híbrido de representación proporcional, tratando de hacer creer que representa una posibilidad de acceso significativo, al menos en la Cámara de Diputados, para los partidos de oposición, y al mismo tiempo se facilita el registro de nuevos partidos políticos entre los que se repartirán 100 escaños a que se refiere este sistema, con lo que en realidad se limita el número de diputados que podían acreditar conforme al sistema anterior de diputados de partido.<sup>45</sup>

De manera más directa, el diputado Jorge Garabito Martínez, del mismo partido, afirmaba:

Las objeciones en lo general al Dictamen y al Proyecto de Ley, he dicho que son cuatro en términos generales: que la ley es anticonstitucional; que es antidemocrática; que es odiosa —advirtiendo que el término “odiosa” lo uso exclusivamente en el concepto del Derecho Romano de una ley que es específica en contra de determinada persona— es una ley odiosa, y por último que es una ley arbitraria.<sup>46</sup>

La insistencia de Acción Nacional de criticar la introducción del sistema de representación proporcional y de concebir la ley como una medida diseñada en su contra, rápidamente llevó el debate hacia las responsabilidades de la mayoría y de las minorías en materia de tolerancia del adversario. Para el diputado Gil Rafael Ocegüera Ramos del PRI:

Así como la mayoría actualmente tiene una representación, un número de representantes acorde con su fuerza, nosotros deseamos una mejor expresión para las minorías, y qué bueno que esto lo pudiéramos comprender así, porque cabría pedirles a los representantes de la minoría, que adoptaran una actitud parecida de grandeza y de amplitud en cuanto a la concepción del papel que les corresponde jugar, que así como la mayoría propicia el arribo de las minorías a esta elevada representación nacional, que las minorías permitieran la presencia de otras minorías que no están aquí representadas.<sup>47</sup>

Adelante en el debate, en ese juego retórico sobre el papel de la mayoría y las minorías en las instituciones de representación política, el diputado Miguel Montes García, también del PRI, aclaraba:

<sup>45</sup> *Ibid.*, núm. 46, 16 de diciembre de 1977.

<sup>46</sup> *Idem.*

<sup>47</sup> *Idem.*



era necesario aumentar los distritos uninominales, ¿por qué? Por una razón de principio que se debe defender siempre: esta ley y las reformas constitucionales y todo el complejo de reformas que hemos identificado comúnmente como Reforma Política, pretenden conservar el poder para las mayorías, no para un partido determinado, simple y sencillamente para las mayorías, para quienes sean mayorías y esta reforma —que es de denominante mayoritaria— nos parece absolutamente justa. Lo que se quiere, lo conveniente, es que en los regímenes democráticos gobiernen, tomen decisiones las mayorías, pero sin olvidar (porque sería injusto) la responsabilidad, la opinión, la toma de decisiones en el grado que les corresponde a esas minorías que por el sistema de mayoría relativa siempre quedan sin representación.<sup>48</sup>

La discusión se desplazaba de la crítica de las veleidades del PRI por la monopolización del poder a la crítica de la monopolización del PAN de la representación minoritaria. Por lo menos de esta forma lo expresaba el diputado Francisco Ortiz Mendoza, del PPS:

Si el sector reaccionario del poder público, si el sector reaccionario del Partido Revolucionario Institucional, hubiera elaborado esta iniciativa, no la hubiera presentado de esta manera. Quizá hubiera presentado un sistema bipartidista y Acción Nacional estaría aquí defendiendo esa iniciativa.<sup>49</sup>

Los diputados del partido gobernante terminaban revirtiendo el argumento de los diputados panistas y abogando a favor de una oposición plural, como lo muestra esta intervención del diputado Enrique Ramírez y Ramírez:

sí tiene dedicatoria la Ley; está dedicada a Acción Nacional en buena parte, porque pone en peligro el monopolio y la exclusividad de la oposición que ha detentado varios años Acción Nacional. Sí está dedicada, en parte, a Acción Nacional. Porque viene a acabar con ese dilema de hierro, al que se enfrentan cientos de miles, tal vez algunos millones de votantes, hasta la fecha: ¿por quién votar si no están de acuerdo con el PRI, si consideran que el PRI tiene éstos y aquellos defectos, y no quieren votar por el PAN?<sup>50</sup>

Quedaba claro que los diputados de las distintas formaciones políticas se identificaban con la mayoría o con las minorías. Así funcionaba el gobierno representativo y era un deber de la mayoría tolerar y escuchar a las minorías. A cambio, las minorías se sentían corres-

<sup>48</sup> *Idem.*

<sup>49</sup> *Idem.*

<sup>50</sup> *Idem.*

ponsables y debían mostrar lealtad a las instituciones en las cuales participaban. Para Acción Nacional, ese discurso era mera retórica que escondía la voluntad del partido gobernante de mantenerse en el poder. Para el PRI y los otros partidos de oposición, la actitud de rechazo del PAN a la introducción de la representación proporcional reflejaba su reticencia a compartir la representación opositora. Ese debate puede parecer absurdo, pero dice mucho sobre la evolución de la concepción del pluralismo en el discurso político nacional.

El 22 de diciembre de 1977 la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales fue aprobada en lo general por mayoría, con el voto en contra de la bancada del PAN.

En síntesis, el debate en torno de la Reforma Política de 1976 introdujo un nuevo elemento en la concepción del sistema de partidos mexicano y en el papel que el Estado tiene en su desarrollo. Es interesante constatar cómo los instrumentos jurídicos que habían sido pensados en 1946 para tener control estatal sobre la actividad partidista terminaron creando obligaciones del Estado con los partidos políticos. Así, el reconocimiento constitucional de estos últimos como entidades de "interés público" iba a tener consecuencias importantes sobre el desarrollo posterior del sistema de partidos. Dichas consecuencias perdurarían más allá del dominio de un solo partido sobre el sistema, y pasarían a formar parte de una tradición jurídica nacional en la materia. Basta con pensar cómo esa concepción de la función del Estado influyó en el diseño posterior del sistema de financiamiento de los partidos y en el acceso de éstos a los medios electrónicos de comunicación.

Luego, como se mencionó líneas arriba, el debate sobre la función de la mayoría y las minorías en las instancias de representación política llegó a un grado tal de perfeccionamiento que se podían reconocer todos los elementos requeridos para que existiera una situación de pluralismo aparente pero sin pluralismo real. Es decir, la mayoría reconocía a las minorías en la medida en que, por la ventaja que tenía como fuerza política real y por la que derivaba de las reglas del juego, el dominio de la mayoría no estaba en juego. La representación de las minorías se volvía necesaria mientras permitía la expresión de una amplia gama de opiniones que podían ser refuncionalizadas en la toma de decisiones. Tomar en consideración esas opiniones era garantía de estabilidad política; de allí provenía la insistencia en el carácter preventivo de la reforma.

Por eso también se insistió en la corresponsabilidad de las minorías en los asuntos de gobierno. La participación en las instituciones de representación creaba obligaciones. De manera mucho más directa que en 1963, era claro que la incorporación de las minorías al sistema de representación era un antídoto no sólo contra las estrategias antisistémicas sino sobre todo contra la violencia. La concepción de la democracia mexicana como un fenómeno social sometido a una evolución lenta y necesitada de tutela seguía prevaleciendo en los argumentos gubernamentales. Sin embargo, la realidad política de la década de los setenta obligaba a la introducción de matices complejos en esta perspectiva.

El proceso de reforma electoral de 1976 dio también lugar a la consolidación de argumentos de uno y otro bando sobre temas como la autocalificación de las elecciones legislativas, la participación política en el Distrito Federal, el papel de la Suprema Corte de Justicia en el proceso electoral y el uso de las distintas fórmulas electorales; argumentos que volverían a ser escuchados en las numerosas reformas electorales posteriores. En cierto sentido, esos argumentos se volvieron clásicos. Cada una de las posturas partidistas contenía, además, una buena dosis de razón.

Finalmente, en cuanto a los procedimientos, las reformas de 1976 introdujeron una nueva modalidad de consulta que sería utilizada posteriormente: la de las audiencias abiertas a los partidos políticos y a la sociedad en general.

#### LEGISLATURA LIII, AÑO LEGISLATIVO II

El 17 de junio de 1986 el Ejecutivo federal, bajo la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, convocaba a la Consulta Popular Nacional sobre Política Electoral y Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal. Durante dos meses, partidos, asociaciones cívicas, especialistas y ciudadanos vertieron sus opiniones sobre posibles reformas a las normas electorales. La consulta fue conducida por una comisión, presidida por el secretario de Gobernación e integrada por un representante de cada una de las cámaras y de cada uno de los partidos políticos con registro.

El 4 de noviembre de 1986 el Ejecutivo presentaba una iniciativa de reformas a los artículos 52, 53, 54, 56 y 70 de la Constitución, así

como una ley secundaria, el Código Federal Electoral, que venía a sustituir a la LFOPPE de 1977.

El paquete de reformas elevaba el número de curules de la Cámara de Diputados de 400 a 500; creaba cinco circunscripciones plurinominales permanentes; fijaba un límite de 70% a la representación del partido mayoritario, a la vez que le permitía participar en el reparto de escaños proporcionales; introducía la renovación de la mitad del Senado cada tres años; ampliaba la participación de los legisladores en la autocalificación de las elecciones en cada una de las cámaras; eliminaba nuevamente la participación de la Suprema Corte de Justicia en el contencioso electoral y creaba una instancia especializada para esos fines, el Tribunal de lo Contencioso Electoral, e instauraba modalidades de financiamiento público para los partidos políticos.

Esa adaptación de las normas electorales nuevamente respondía a un contexto político cambiante. No se trataba tanto, como en las ocasiones anteriores, de estimular la participación de los partidos de oposición sino de hacer frente al incremento de la competitividad en la esfera electoral. En parte como consecuencia de la crisis económica de principios de la década de los ochenta, los partidos de oposición —en particular el PAN—, empezaban a ganar más elecciones locales y amenazaban con ganar más escaños de mayoría. Los reclamos de la oposición sobre algunas irregularidades en los comicios locales y estatales dejaban entrever la posibilidad de movilizaciones postelectorales. También parecía que confluían los partidos de oposición en el uso de estrategias antisistémicas, como lo demostraban actividades como el Foro Nacional por el Sufragio Efectivo, organizado en julio de 1986. Finalmente, había una elección presidencial en puertas, prevista para julio de 1988.

En su exposición de motivos, el presidente De la Madrid justificaba el momento y el contenido de sus iniciativas de reforma de la manera siguiente:

Hoy someto a esta representación una reforma constitucional, cuyo propósito es sentar en el texto de nuestro pacto federal las bases constitucionales de una renovación electoral integral que mantenga, perfeccione y fortalezca nuestro sistema mixto de representación; que unifique los procedimientos de autocalificación electoral confiados a las Cámaras; que enfatice y se traduzca en nuevos instrumentos concretos de acción y corresponsabilidad que en el proceso electoral pertenecen a la sociedad entera: partidos, asociaciones, ciudadanos y Gobierno; en fin, que instituya un sistema adecuado de pla-

neamiento y solución de las diferencias que correspondan al contencioso electoral.<sup>51</sup>

Seguía la presentación y justificación de cada una de las reformas y adiciones. Respecto de la fórmula electoral, el texto repetía las razones invocadas en la reforma anterior:

El primer requisito para cumplir este propósito estriba en acentuar las oportunidades de representación de los partidos minoritarios, sin detrimento de mecanismos que aseguren, como resultado de la expresión electoral, la conformación de una clara y firme mayoría en el órgano político representativo por excelencia que es la Cámara de Diputados. De ahí, la necesidad de establecer un mecanismo ágil, flexible y eficaz, que elimine los riesgos tanto de sobrerrepresentación de la mayoría como de pulverización de la voluntad popular, riesgos que resultan de los aspectos negativos sea de la representación mayoritaria, sea de la representación proporcional pura.<sup>52</sup>

El regreso a la fórmula original de la Constitución de 1917, de renovación por mitad del Senado cada tres años, encontraba justificación en:

Siendo la Cámara de Senadores el cuerpo por excelencia representante del pacto federal, se considera conveniente que mantenga la tradición legislativa mediante la permanencia en su función de la mitad de los senadores: con ello se garantiza la continuidad de los trabajos legislativos y como consecuencia una mayor presencia del Senado en la vida política del país.<sup>53</sup>

Con la ampliación del número de diputados y senadores que participaban en la autocalificación de ambas cámaras se refrendaba el viejo principio heredado de las Cortes de Cádiz:

Dejar la calificación del proceso de su integración a un organismo distinto del integrado por los miembros del propio cuerpo colegiado, sería, además, lesionar la independencia en la que este poder tiene su origen, y vulnerar el electorado que representa.<sup>54</sup>

<sup>51</sup> *Diario de debates*, Legislatura LIII, año legislativo II, núm. 23, 4 de noviembre de 1986.

<sup>52</sup> *Idem.*

<sup>53</sup> *Idem.*

<sup>54</sup> *Idem.*

Y finalmente, la eliminación del recurso de apelación en materia electoral ante la Suprema Corte de Justicia, que había sido reintroducido en 1977, se apoyaba en el mismo razonamiento que había causado su eliminación en 1949:

El Ejecutivo Federal a mi cargo considera que el prestigio y las más importantes funciones constitucionales atribuidas a nuestro más alto tribunal deben quedar a salvo de polémicas o controversias, y en particular del debate político [...Propone] en cambio la institución de un tribunal que tendrá la competencia que la propia ley fije y cuyas resoluciones serán obligatorias.<sup>55</sup>

Con la iniciativa de reformas constitucionales, el Ejecutivo presentaba también el nuevo Código Federal Electoral. Tal como había sucedido en 1963, paralelamente a la iniciativa presidencial se presentaron dos iniciativas de la oposición para ser incluidas en el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados: una iniciativa que había presentado el Partido Popular Socialista en 1983, y otra surgida de la confluencia entre el Partido Socialista Unificado de México, el Partido Acción Nacional, el Partido Mexicano de los Trabajadores, el Partido Revolucionario de los Trabajadores y el Partido Demócrata Mexicano.

Esta última iniciativa fue expuesta por el diputado Gonzalo Altamirano Dimas, de Acción Nacional. Entre las reformas propuestas figuraban: la obligatoriedad de afiliación individual a los partidos políticos; la adopción de una fórmula de proporcionalidad pura, basada en listas estatales para la integración de la Cámara de Diputados; la autonomía de la Comisión Federal Electoral como organismo público encargado de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, y la atribución de las funciones de calificación de las elecciones a dicha comisión. El acuerdo en estas medidas era resultado del Foro Nacional sobre el Sufragio Efectivo del verano anterior.

La verdadera discusión sobre las iniciativas de reforma tuvo lugar el 13 de noviembre de 1986 a raíz de la comparecencia de diez horas en la Cámara de Diputados del secretario de Gobernación, Manuel Bartlett. En su presentación, el secretario desarrolló los argumentos de la exposición de motivos del poder Ejecutivo. Una vez más insistió en la necesidad de entablar relaciones sanas entre mayoría y minorías: "Ni con mayorías unánimes, ni con minorías impotentes hay demo-

<sup>55</sup> *Idem.*

cracia: no la hay, sin minorías respetadas, minorías con vocación de acceso a la responsabilidad y al poder público”.<sup>56</sup>

También puso en evidencia la proporción creciente, reforma tras reforma, de la representación de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados: “se ha observado en las progresivas reformas políticas [...] la tendencia a asegurar a los partidos minoritarios espacios de participación, porcentualmente superiores al peso electoral que alcanzaron en la elección precedente”.<sup>57</sup>

Finalmente recalcó la generosidad del apoyo financiero que el Estado iba a otorgar a los partidos políticos: “pocos países cuentan con un régimen sistematizado de prerrogativas de apoyo a los partidos semejante al que tiene México”.<sup>58</sup>

Si bien la oposición reconocía en las propuestas del poder Ejecutivo algunos avances —como por ejemplo en la limitación de la sobrerrepresentación del partido mayoritario— sus críticas estaban orientadas directamente hacia los fundamentos del régimen electoral y del sistema de partidos.

Así, el diputado Arnoldo Martínez Verdugo, del Partido Socialista Unificado de México, hacía notar:

el núcleo antidemocrático del sistema electoral es el control gubernamental de la Comisión Federal Electoral, el organismo encargado de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral. A esto se agrega la dependencia del Registro Nacional de Electores respecto a la propia Comisión Federal Electoral que permite su manipulación, además de la carencia de una reglamentación precisa, del uso de los recursos del erario para fines electorales y partidistas, la absoluta desigualdad en la utilización de los medios masivos de comunicación, especialmente la radio y la televisión, así como la afiliación de las organizaciones de obreros, campesinos y colonos del partido oficial.<sup>59</sup>

Además, el mismo diputado manifestaba el desacuerdo de la mayoría de los partidos de oposición con la introducción de una cláusula de gobernabilidad, y el mantenimiento del procedimiento de autocalificación de las elecciones; asimismo, pedía la desaparición de la modalidad del “registro condicionado”, que era interpretada como una restricción al surgimiento de nuevos partidos políticos,

<sup>56</sup> *Ibid.*, núm. 28, 13 de noviembre de 1986.

<sup>57</sup> *Idem.*

<sup>58</sup> *Idem.*

<sup>59</sup> *Idem.*

y se oponía a las nuevas disposiciones relativas a la formación de coaliciones.

Frente a estas objeciones el secretario Bartlett insistía en la necesidad de mantener un régimen electoral que pudiera asegurar estabilidad política. Ponía en evidencia la fragilidad de la propuesta de adopción de la proporcionalidad integral promovida en la iniciativa de la oposición:

De acuerdo con el sistema que ustedes proponen, la representación proporcional, lo más probable es que se llegue en algún momento lejano, si quiere usted, a que no se pueda formar una mayoría: los partidos son los que van a realizar alianzas para formar esa mayoría, es decir, una mayoría artificial. Porque esa mayoría sería acuerdo de partidos: en algún cuarto por aquí se pondrían de acuerdo y decidirían qué coalición haría la mayoría para hacer las leyes del país. Y, de acuerdo con las características de los partidos mexicanos, tendríamos unas extrañas coaliciones. Usted sabe bien, no darían estabilidad.<sup>60</sup>

Por su parte, el diputado Jesús González Schmall, del PAN, reiteraba las críticas de su partido hacia lo que consideraba una apropiación indebida de la soberanía popular y nacional por el PRI:

El uso de los símbolos nacionales en el distintivo del partido oficial; la apropiación y manipulación de valores y significados históricos; la mecánica corporativista en el control ciudadano y en la repartición política, y tantas deformaciones más del sentido democrático, así como la afiliación masiva de trabajadores y campesinos bajo la amenaza de pérdida del trabajo o de la parcela, son sólo otros signos más de la incapacidad del gobierno para abrirse a una posibilidad verdadera de someterse a un desiderátum nacional, auténtico y libre, en donde los mexicanos seamos, como lo prescribe la Constitución, los verdaderos y únicos titulares de la soberanía nacional.<sup>61</sup>

En defensa de la iniciativa, el diputado Santiago Oñate Laborde, del PRI, apelaba al realismo político, con una versión sofisticada del viejo argumento de la democracia evolutiva:

En esas medidas, los priístas reconocemos avances democráticos; los partidos y el electorado en su conjunto han encontrado en ellas mejores y mayores cauces de participación. Este reconocimiento no es autocomplacencia. Nuestro sistema electoral es perfectible, pero su perfeccionamiento exige una

<sup>60</sup> *Idem.*

<sup>61</sup> *Idem.*



apreciación objetiva y realista de sus debilidades. Si nos obstinamos en magnificar éstas, por así convenir a peculiares intereses partidistas, si nos empeñamos en buscar en las deficiencias electorales la escasa penetración de nuestras fuerzas —como aquí han hecho algunos diputados—, no se contará con el diagnóstico preciso de nuestros males electorales y no podrá apreciarse en verdad el alcance de las iniciativas presidenciales y su idoneidad para incluir la renovación que la sociedad persigue.<sup>62</sup>

El debate continuó en la discusión de los tres dictámenes, correspondientes a las tres iniciativas de reforma presentadas al Congreso, de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Tal como había sucedido en 1976, el PAN cuestionó la buena fe del gobierno. En una larga intervención, el diputado Ricardo García Cervantes ubicaba la reforma en el contexto de las irregularidades que su partido había denunciado en recientes elecciones locales:

Hasta hoy, en nuestra patria se pulveriza la voluntad del pueblo y, con ello, la soberanía de la nación, con la intención de justificar la permanencia en el poder de una supuesta mayoría, que desde Chihuahua, Durango, Sinaloa y Oaxaca hasta Campeche, falsifica facciosamente los resultados electorales. Mientras persistan estas viciosas prácticas, de nada sirven las reformas políticas, o más bien: sólo sirven para disfrazar la permanencia en el poder de quienes detentan el gobierno de nuestra nación.<sup>63</sup>

Frente a esas afirmaciones, el diputado César Augusto Santiago, del PRI, precisaba el sentido de la relación entre mayoría y minorías en los sistemas representativos:

Es evidente que en la iniciativa se reafirma el principio de mayoría. Hay una clara definición: la democracia implica el gobierno del pueblo. Pero con una definición de mayoría, los sistemas de representación proporcional en este contexto son un avance que reconoce que en el gobierno de las mayorías debe tener participación la minoría; debe tener participación la minoría y ahí no comparto categóricamente la afirmación del diputado García Cervantes de que el poder se comparte, señor diputado, el poder se ejerce, no se comparte.<sup>64</sup>

El debate sobre las iniciativas en lo general dejaba ver que los respectivos puntos de vista de casi todos los partidos de oposición, por

<sup>62</sup> *Idem.*

<sup>63</sup> *Ibid.*, núm. 34, 27 de noviembre de 1986.

<sup>64</sup> *Idem.*

un lado, y del partido gubernamental, por el otro, estaban polarizados. Por un lado se insistía en que lo único que buscaban las reformas era garantizar jurídicamente el mantenimiento del PRI en el poder, como lo muestra esta intervención del diputado Arnoldo Martínez Verdugo:

Los aspectos del sistema electoral que la iniciativa de los cinco partidos de oposición pretende modificar, se refieren centralmente —no únicamente pero sí centralmente— a la cuestión del órgano encargado de la preparación, el desarrollo, la vigilancia y la calificación del proceso electoral: lo que en nuestros textos se llama la Comisión Federal Electoral; se refieren también a la forma de garantizar un padrón electoral que no sea manipulable y a la creación de un órgano de apelaciones con capacidad real, independencia y autonomía para decidir sobre todas las cuestiones litigiosas. Pero el proyecto presidencial, y el dictamen de la Comisión de Gobernación que lo avala, no se contentan con mantener las formas actuales del control del gobierno sobre la Comisión Federal Electoral sino que van mucho más allá: pretenden sentar en la Constitución las bases para que este control sea más abierto, más burdo y más ofensivo para los ciudadanos y para las distintas fuerzas políticas.<sup>65</sup>

Por el otro lado, existía la convicción de que el contenido de la reforma electoral respondía al peculiar ritmo de desarrollo político de la sociedad mexicana. Así, según la apreciación del diputado Fernando Ortiz Arana, del PRI:

éste es un avance muy significativo, el que hoy se plantea en la reforma constitucional [...] no puede verse aisladamente, es cierto [sino] como parte de todo un proceso histórico del pueblo mexicano, por darse primero un sistema democrático propio, y por buscar consecuentemente en ese afán su perfeccionamiento a través del derecho y de las vías constitucionales. Hay toda una historia del pueblo mexicano en sus afanes por alcanzar sistemas cada vez más democráticos, que cada vez muestren con mayor claridad cuál es el resultado del sufragio efectivo para la ciudadanía.<sup>66</sup>

El dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales fue aprobado con 202 votos a favor y 33 en contra. En cierta forma el debate legislativo sobre las reformas de 1986 marcaba el fin de un ciclo en el diseño institucional del régimen electoral y del sistema de partidos.

En efecto, las reformas de 1946 habían tenido un claro sentido fundacional. No se trataba de sentar las bases de un pluralismo ilimi-

<sup>65</sup> *Idem.*

<sup>66</sup> *Idem.*

tado; tampoco de crear un sistema de partidos competitivo. Pero sí era importante crear una autoridad electoral centralizada, establecer procedimientos uniformes nacionales y garantizar que el conflicto político encontrara cauces institucionales. Las reformas de 1964 y 1976 fueron adaptaciones al régimen electoral así diseñado para dejar que siguiera reproduciendo los principios ideados en 1946. En 1986 el problema principal ya no era asegurarse de la participación de los partidos de oposición; participación que permitía al partido gobernante, y al sistema en su conjunto, ganar legitimidad y estabilidad. Más bien, por primera vez, ante la presión de una competitividad creciente en el sistema de partidos, el problema empezaba a ser el asegurar la mayoría para el partido gobernante en las cámaras y en el ejercicio del poder.

Este cambio se reflejó en los argumentos utilizados a lo largo de los debates sobre la iniciativa de reformas constitucionales y sobre el Código Federal Electoral. Una vez más el eje de la discusión giró en torno de la relación entre mayoría y minorías. Muchos de los argumentos esbozados por las distintas partes habían sido escuchados antes. No eran novedosos.

Sin embargo hubo un cambio de énfasis en el discurso del partido gubernamental. Ya no se trataba de convencer sobre los beneficios generales aportados por la ampliación de la representación de la oposición en el Congreso a través de la corresponsabilidad, el mejoramiento en la calidad de la decisión gubernamental o la prevención de conflictos. Más bien lo importante era garantizar a la mayoría, dentro de un cierto pluralismo, la posibilidad de seguir gobernando en un marco de estabilidad. De allí provenían la insistencia en la defensa de los derechos de la mayoría y los argumentos en favor de un diseño institucional que garantizaba la formación de una mayoría fuerte. Se llegaba a plantear esa solución como algo que iba más allá del mantenimiento en el poder del Partido Revolucionario Institucional. Sin embargo, no dejaba de ser una reacción frente a una situación política donde el margen de maniobra del partido gobernante se estaba estrechando: había que dar más a la oposición para conservar menos. Esto iniciaba un tipo de negociación legislativa que iba a caracterizar las reformas electorales de la administración posterior.

Otro elemento que llama la atención en los debates de 1986 es la polarización de las posiciones entre el gobierno y la mayoría de las fuerzas de oposición. En 1986, a diferencia de las reformas anteriores,

los partidos de oposición representados en la Cámara de Diputados eran numerosos. Por primera vez varios de ellos lograron superar sus diferencias ideológicas para plantear una postura común frente a la reforma electoral. En ciernes estaba la posibilidad de una gran convergencia antisistémica. Los argumentos utilizados por la oposición estuvieron orientados hacia la crítica de los fundamentos del régimen electoral. Lo que estaba en juego era la voluntad política del gobierno y el control sobre la vida electoral del país. La iniciativa común de cinco de los partidos de oposición era claramente un proyecto alternativo de institucionalidad electoral. Todo lo cual se vio reflejado en las discusiones.

Finalmente, en cuanto a la forma del proceso legislativo, esa vez también hubo innovaciones. Primero, se volvió a recurrir al procedimiento de las audiencias abiertas a la sociedad como mecanismo de consulta. Luego, como se acaba de mencionar, cinco de los partidos de oposición presentaron una iniciativa común que, en los hechos, terminó siendo discutida como contraproyecto. Por último, la comparecencia del secretario de Gobernación en la Cámara de Diputados, donde defendió la iniciativa del poder Ejecutivo, le dio un papel protagónico en el proceso e hizo que dicha iniciativa apareciera como su propia reforma electoral.

### CONCLUSIÓN

El conjunto de las reformas examinadas en este texto constituye un ciclo en la vida electoral mexicana que corresponde a la institucionalización y consolidación de lo que un conocido politólogo ha definido como sistema de partido hegemónico. En la medida en que el sistema de partidos mexicano de la época ha sido virtualmente el único caso en esta categoría de la tipología desarrollada por ese politólogo, puede ser calificado de sistema *sui generis*. El seguimiento de las distintas reformas electorales permite observar de cerca cómo se va construyendo dicho sistema y cómo se van refinando sus reglas de competencia.

Llama la atención el hecho de que, a pesar de las características autoritarias del régimen, exista la permanente necesidad de debatir y razonar las decisiones tomadas en materia de legislación electoral. Con la revisión exhaustiva de las discusiones en la materia, tal como quedaron consignadas en el *Diario de los Debates*, se constata que la

mayoría de los argumentos a favor y en contra de las distintas modalidades de reforma estaban presentes en el debate desde hace muchos años. Además, se trataba de argumentos razonados. Muy pocas de las propuestas que integraron luego el expediente del acelerado y repetitivo proceso de reforma electoral de los años noventa no habían sido expresadas y discutidas antes.

Si bien sería ingenuo negar la influencia en los debates de intereses asociados a la preservación del poder por el partido gubernamental, los argumentos utilizados por los representantes del PRI para defender los distintos proyectos de reformas electorales dejan ver la situación paradójica en la cual se encontraba este partido. En el trasfondo de la discusión sobre las reglas de la competencia electoral de 1946 a 1986 subyacía una concepción evolucionista del fenómeno democrático en México. Existía la convicción de que era importante promover la participación política para mantener la estabilidad de las instituciones políticas. Es un argumento reiterado en cada una de las reformas electorales desde 1946. Pero a la vez, la misma estabilidad de las instituciones políticas requería que la participación fuera controlada y restringida. En ese sentido, como ya lo mostraban los debates legislativos de la época, las reformas de 1946 llevaban un claro sello modernizador e institucional.

Sin embargo distaban mucho de promover el pluralismo democrático. Según la concepción evolucionista del fenómeno democrático, no existían formas democráticas muy desarrolladas en la sociedad misma. Por lo tanto, permitir la expresión plena de algo que no existía equivalía a abrir paso a una posible debilidad institucional y a la inestabilidad política. Más valía fijarse en el progreso que representaba cada reforma respecto de la anterior, que evaluarlas sobre la base de una democracia pluralista idealizada. Así se podía combinar la participación política con la consolidación de las instituciones. Mientras que, de haber permitido que los partidos políticos controlaran los asuntos electorales, como a veces lo exigió la oposición, dichos asuntos habrían quedado sometidos a la fluctuación de los humores partidistas.

La necesidad de participación de otras fuerzas políticas, aunque limitada, se refleja a partir de la reforma de 1962-1963, en la discusión de la representación de la mayoría y de las minorías. Llama la atención la conciencia que existe en las distintas formaciones políticas representadas en la cámara de su situación respectiva en la materia. Es un discurso que tiene ecos muy contemporáneos. En voz de los represen-

tantes del partido gubernamental, el reconocimiento de las minorías y de su limitada representación política significa esencialmente dos cosas: la obligación de corresponsabilidad de la oposición en las decisiones legislativas —entendida como obligación de asumir un comportamiento político responsable— y el mejoramiento de la toma de decisiones pública mediante la discusión legislativa. Hasta 1986, la apertura a la representación de las minorías no deja de parecer un otorgamiento de la mayoría. En ciertos casos lo es, puesto que responde más a necesidades funcionales del sistema que a una capacidad real de presión. Es interesante observar cómo el discurso de los representantes del partido gubernamental, en materia de relaciones entre mayoría y minorías, parece dirigido no solamente hacia sus adversarios sino también, y quizá como objetivo principal, hacia sus propias filas. Es como si se tratara de convencer acerca de la necesidad sistémica de ampliar la representación de la minoría.

Las demandas y los argumentos de la oposición fueron constantes a lo largo de los años. Muy pocos elementos nuevos aparecieron en los debates del ciclo de reformismo electoral acelerado que se abriría luego, a partir de 1986. La autonomía del organismo encargado de la organización y supervisión de las elecciones, el registro y las credenciales electorales, la autocalificación de las elecciones, la afiliación partidista, el uso de los colores de la bandera, la eliminación de la sobrerrepresentación y la elección directa de las autoridades del Distrito Federal son elementos reiterados por los representantes de la oposición en los debates legislativos. En general se reconocen las viejas demandas del Partido Acción Nacional en la materia, y se olvidan las del Partido Popular Socialista que han sido retomadas por la izquierda desde los años ochenta.

Si bien es cierto que los reclamos de la oposición en materia de reforma electoral se repiten de manera constante en el periodo considerado en este artículo, hay variaciones coyunturales que dependen directamente del contexto político. Así, por ejemplo, en las reformas de 1962-1963 parece existir un clima de cooperación limitada entre oposición y gobierno; en 1976, Acción Nacional presenta una oposición radical, mientras que el Popular Socialista apoya las reformas, y en 1986, la unión de la mayoría de los partidos de oposición en contra de la iniciativa gubernamental adquiere tonos de coalición antisistémica. Asimismo, en función de consideraciones tácticas, ciertas posturas de la oposición varían con el tiempo: así, en 1976 Acción Nacional se

oponía firmemente a la introducción de la fórmula de representación proporcional, mientras que en 1986 endosaba con otros partidos de oposición una fórmula de representación proporcional pura.

A pesar de esas pequeñas variaciones, se observa cómo, reforma tras reforma, se van consolidando los argumentos en uno y otro lado del recinto legislativo. Se repiten los mismos argumentos políticos sobre los principios de afiliación partidista, el uso de los colores de la bandera o la participación del poder Ejecutivo en la Comisión Federal Electoral; los mismos argumentos técnicos relacionados con la elaboración del registro electoral y las características de la credencial de elector, y los mismos argumentos apoyados en la tradición jurídica nacional: la participación de la Suprema Corte de Justicia en la vida electoral o el principio de autocalificación de las elecciones por las cámaras.

Sin embargo, quizá lo más interesante en la revisión de los argumentos utilizados por los partidos políticos en los debates sobre la reforma electoral entre 1946 y 1986 es que dicha revisión muestra cómo se ha ido conformando poco a poco una institucionalidad propia en materia de sistema de partidos y de organización electoral que, en algunos aspectos, trasciende las posturas partidistas, las intenciones iniciales de las partes y las características del régimen político. No se trata de minimizar el carácter a veces muy conflictivo de la historia reciente del reformismo electoral en el país, sino más bien de reconocer que el conflicto contribuye también a crear consensos en materia de construcción de instituciones.

Para ser más específico, pienso aquí en los aspectos republicanos del sistema de partido mexicano que se caracteriza por ser nacional, centralizado, estrechamente vinculado al Estado, distribuido en un eje derecha-izquierda y en donde los partidos establecidos controlan virtualmente el acceso a la representación política.





## LAS REFORMAS ELECTORALES DE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA Y SU INFLUENCIA EN LAS RELACIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS CON EL SENADO

FRANCISCO GIL VILLEGAS M.

Las relaciones de la Cámara de Diputados con el Senado se inscriben en la estructura de un sistema legislativo bicameral para el funcionamiento del H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, según lo estipula el artículo 73 constitucional. En este capítulo se intentará analizar las relaciones que guardan entre sí las dos cámaras del poder Legislativo, tanto en su trayectoria histórica como en su actual organización, la que recientemente se orienta en dirección de importantes modificaciones, dadas las reformas a la Ley Orgánica del Congreso General y a la del Senado de diciembre de 1994.

La reforma al artículo 56 para duplicar el número de senadores de 64 a 128 donde se introdujo además una especie de representación proporcional en el Senado que alteró su esencia de institución por excelencia de representación federativa nacional, y potencialmente la convirtió en otra asamblea popular que duplica miméticamente funciones de la Cámara de Diputados —se promulgó en septiembre de 1993, según está registrado en el *Diario Oficial de la Federación* (viernes 3 y viernes 24 de septiembre de ese año). Todo el significado de la vida federativa del país se vio afectado por esa reforma que pasó prácticamente desapercibida al momento de promulgarse. Es posible que esta indiferencia sea uno de los aspectos más relevadores que pueden explicar cómo empezó a gestarse la reforma de fondo del sistema político mexicano de fin de siglo.

La función transformadora de la LV Legislatura de la Cámara de Diputados tuvo muchas otras manifestaciones en la vida política nacional además de la reforma de la naturaleza del poder Legislativo. En el aspecto específicamente electoral, esa legislatura fue la que aprobó entre 1991 y 1993 una reforma política de “cobertura amplia”, en la cual se suprimió la cláusula de gobernabilidad para la integra-

ción de la Cámara de Diputados y el sistema de autocalificación congresional para instaurar la solución jurídica inatacable de las controversias (aun cuando la Cámara de Diputados conservó la prerrogativa de seguir calificando la elección presidencial); además, se estableció que en ningún caso podría un solo partido contar con más de 315 diputados por ambos principios, de mayoría relativa y de representación proporcional; se fijaron las normas para los gastos tope en las campañas y el financiamiento público y privado de los partidos, y se reglamentó la función de los observadores en las elecciones. Es cierto que muchos otros aspectos de la reforma política de 1993 quedaron pendientes para la de julio de 1996, pero no por ello los cambios introducidos en 1993 son menos trascendentes que los aportados por la reforma de 1996.

#### LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1990, 1992, 1993 Y 1994

En las reformas de 1990 a la Constitución se atribuyó a un organismo público la organización de las elecciones federales y a un Tribunal Federal Electoral la resolución definitiva de las impugnaciones derivadas de insatisfacciones por resultados electorales; se reorganizaron las bases para la elección de diputados de representación proporcional y se estableció que las resoluciones de los colegios electorales son definitivas e inatacables.

Se facultó al Congreso, en la fracción X del artículo 73, para legislar sobre la intermediación y servicios financieros; en la fracción VI del mismo artículo se le facultó también para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y en la fracción IX del artículo 76 se facultó al Senado para nombrar y remover al jefe del Distrito Federal. En las reformas a los artículos 65 y 66 se recalendarizaron los periodos de sesiones del Congreso; en el artículo 63 se dispuso, además, que la inasistencia de los legisladores a las sesiones es causa para declarar vacante el puesto.

En la reforma de 1993 al artículo 41 constitucional se precisaron la competencia y funcionamiento del Tribunal Federal Electoral, facultándolo para expedir su reglamento interior y organizarse en los términos señalados por la ley. En el artículo 54 se dispuso que ningún partido político podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios, de mayoría relativa y representación proporcional. En el

artículo 56 se estableció que el Senado se integra por cuatro miembros de cada entidad federativa, tres electos según el principio de mayoría y uno asignado a la primera minoría. Se dio carácter de definitiva e inatacable a la resolución del colegio electoral para calificar la elección del presidente de la República. Se trasladó al artículo 122 todo lo relativo al gobierno del Distrito Federal, precisando las facultades de la Asamblea de Representantes y de los magistrados y ratificando que la Ciudad de México es sede del Distrito Federal, sede de los poderes de la unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

En abril de 1994, después del asesinato de Luis Donaldo Colosio, volvió a reformarse el artículo 41, mismo que ya había sufrido importantes modificaciones, tanto con las reformas de abril de 1990 como con las de septiembre de 1993. En las modificaciones de abril de 1994 quedó estipulado que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo con la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Tal función debe caracterizarse por la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad. El órgano superior de dirección de ese organismo autónomo se integra por consejeros y consejeros ciudadanos designados por los poderes Ejecutivo y Legislativo. Este artículo, en especial por lo que se refiere a la participación del poder Ejecutivo en la configuración del IFE, volvió a ser reformado después de la reforma política acordada en 1996 a fin de eliminar la injerencia del Ejecutivo en la configuración de los órganos electorales.

La última reforma constitucional del gobierno de Carlos Salinas de Gortari fue publicada en el *Diario Oficial* el 1 de julio de 1994, y estuvo dedicada al artículo 82 para establecer que para ser presidente de la República se requiere ser mexicano por nacimiento, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante 20 años; el decreto de reforma en el *Diario Oficial* indicaba sin embargo que “Esta reforma entrará en vigor el 31/XII/1999”.

#### REFORMAS ELECTORALES A PARTIR DE 1990

La elección de la conflictiva y dividida LIV Legislatura después de las reñidas elecciones de julio de 1988, planteó en el seno del debate parlamentario del Congreso de la Unión la necesidad de redefinir

las reglas del juego en materia de elecciones. A fin de hacer frente a las nuevas demandas, se creó una nueva entidad encargada de organizar los comicios y una nueva magistratura que inspirara confiabilidad. Para responder a la demanda de imparcialidad y transparencia se establecieron las siguientes reformas institucionales:

1. Constituir las casillas electorales con nuevos criterios, entre los que se incluyó el azar en una primera selección y la debida capacitación de sus miembros. Además, se otorgó validez al carácter definitivo de los resultados en caso de no haber impugnación.

2. Llevar a representantes no partidistas a las instituciones electorales, de forma que participen con voz y voto en los órganos responsables.

3. Conferirle mayor obligatoriedad a las decisiones de un nuevo tribunal que, al apoyarse en la experiencia, se integra con magistrados electos con los mismos requisitos que se demandan para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia, y en cuya designación tiene un peso decisivo la Cámara de Diputados.

En 1993 se gestó otro paso fundamental en la reforma política del desarrollo político de México al establecerse los siguientes puntos medulares

1. Se pactó la reforma política para la elección popular del gobierno de la capital de la República.

2. Se suprimió la cláusula de gobernabilidad para la integración de la Cámara de Diputados.

3. Desapareció el sistema de autocalificación congresional para instaurar la solución jurídica inatacable de las controversias, aunque la Cámara de Diputados debería seguir calificando la elección presidencial.

4. Se fortaleció al Tribunal Federal Electoral.

5. Se estableció que en ningún caso un partido podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios, de mayoría relativa y representación proporcional.

6. Se estableció que en cada estado y en el Distrito Federal se elegirían cada seis años cuatro senadores: tres de mayoría relativa y uno de primera minoría, para reformar al Senado, duplicando su número de 64 a 128.

7. Se estableció el gasto tope en las campañas y los criterios sobre el financiamiento público y privado de los partidos políticos.

8. Se reglamentó la función de los observadores nacionales en el proceso electoral.

9. Se estableció la doble insaculación para la composición de las mesas de casilla.

10. Se reformó el artículo 82 para que un mexicano hijo de padre o madre extranjeros pudiera ser candidato a la Presidencia de la República.

De tal forma que las reformas constitucionales de 1990 referidas a cuestiones electorales y a la vida de los partidos continuaban la tendencia democratizadora de apertura política iniciada con las reformas de 1964, 1973 y 1977, y preparaban el camino a una reforma política mucho más ambiciosa y consensada entre todos los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, tal y como sucedió en julio de 1996. Muchas de las reformas aprobadas en la década de los noventa tuvieron una influencia decisiva en diversos ámbitos de la vida parlamentaria nacional, y el propósito de este capítulo es analizar las características de ésta, específicamente en las relaciones del Senado con la Cámara de Diputados, ya que aquí puede verse con mayor claridad que en otros aspectos, cuál será la naturaleza de la vida parlamentaria en México para el fin del siglo XX y el inicio del siglo XXI.

#### ANTECEDENTES

En la Constitución Federal de 1824 se adoptó, probablemente por influencia directa de las instituciones estadounidenses, el sistema bicameral en México, depositándose el poder Legislativo en una Cámara de Diputados, configurada con fundamento en la representación del pueblo de la nación, y en un Senado, donde la representación se hacía tomando como fundamento la estructura federal de los estados. Ambas cámaras constituirían el Congreso General de la nación.

Según Lorenzo de Zavala, al igual que otros aspectos de la Constitución de 1824, la institución del Senado fue adoptada en México por inspiración directa de la Constitución estadounidense, puesto que:

Los diputados de los nuevos Estados vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la Constitución de los Estados Unidos del

Norte, de la cual corría una mala traducción impresa en Puebla de los Ángeles, que servía de texto y de modelo a los nuevos legisladores.<sup>1</sup>

La división del órgano legislativo en dos cámaras había sido diseñada tomando en consideración diversas ventajas potenciales de acuerdo con el principio de “contrapesos y balanzas” del modelo político estadounidense. Para Felipe Tena Ramírez las razones por las cuales los constituyentes de 1824 encontraron ventajas en el sistema bicameral fueron las siguientes:

1. Debilita, dividiéndolo, al poder Legislativo, que tiende generalmente a predominar sobre el Ejecutivo; favorece, pues, el equilibrio de los poderes, dotando al ejecutivo de una defensa frente a los amagos del poder rival.
2. En caso de conflicto entre el Ejecutivo y una de las cámaras, puede la otra intervenir como mediadora; si el conflicto se presenta entre el Ejecutivo y las dos cámaras, hay la presunción fundada de que es el Congreso quien tiene la razón.
3. La rapidez en las resoluciones, necesaria en el poder Ejecutivo, no es deseable en la formación de las leyes; la segunda cámara constituye una garantía contra la precipitación, el error y las pasiones políticas; el tiempo que transcurre entre la discusión en la primera cámara y la segunda, puede serenar la controversia y madurar el juicio.<sup>2</sup>

Las ventajas del sistema bicameral eran al parecer tan grandes que sobrevivieron en otros experimentos constitucionales de nuestra historia, donde se mantenía un Senado al margen de su fundamento primigenio en el pacto federal. Así, aun cuando la Constitución centralista de 1836 establecía que “el ejercicio del poder Legislativo se deposita en el Congreso General de la Nación, el cual se compondrá de dos cámaras”, no había en este experimento centralista ningún fundamento jurídico para justificar la existencia del Senado, precisamente por falta del pacto federal. La composición del Senado provenía de la Cámara de Diputados, del gobierno en una junta de ministros y de la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con un escrutinio que previamente efectuaba el Supremo Poder Conservador.

En el constituyente de 1847 se restituyó la vigencia de la Constitución federal de 1824 destacándose para ello la gran importancia republicana del Senado, especialmente a través del célebre voto razo-

<sup>1</sup> Lorenzo de Zavala, citado en Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1986, p. 153.

<sup>2</sup> *Ibid*, p. 284.

nado de Mariano Otero del 5 de abril de 1847. El voto de Otero a favor del Senado es importante no sólo porque hasta ese momento de nuestra historia constitucional no se había elaborado de manera tan detallada y precisa la función que dentro de un sistema de pesos y balanzas desempeña el Senado, sino también por su enorme actualidad en las tendencias evolutivas que manifiesta el Senado mexicano de fines del siglo XX. Según Ignacio Burgoa, el juicioso voto de Otero es un “verdadero compendio de Derecho Constitucional, en aquellos fragmentos en que describe su ideal de Senado y al que nuestro país paulatinamente se va acercando”.<sup>3</sup>

En efecto, varios aspectos en la discusión respecto a las características que debe tener nuestro Senado para el próximo siglo, retoman, consciente o inconscientemente, tesis o puntos de vista expresados previamente en el voto razonado de Otero. Para ilustrar esta tesis seleccionamos algunas líneas del voto de Otero a favor del Senado y del sistema bicameral como institución por excelencia de la República federal, liberal y representativa:

Más reducida y más lenta [la Cámara de Senadores] tiene un doble carácter muy difícil, pues representa a la vez a los cuerpos políticos considerados iguales, y viene a llenar la urgente necesidad que tiene toda organización social de un cuerpo, depósito de sabiduría y de prudencia, *que modere el ímpetu de la democracia irreflexiva*, y en el incesante cambio personal de las instituciones populares conserve la ciencia del gobierno, el recuerdo de las tradiciones, el tesoro, por decirlo así, de una política nacional [...] en la organización del Senado es precisamente en lo que más se han diferenciado nuestros ensayos constitucionales, y sobre lo cual se han presentado mayor número de proyectos, siempre que se ha tratado de las reformas [...] conservando en el Senado íntegra la representación de los cuerpos confederados, el problema puede ser resuelto por medios sencillos, como lo son todos los de las instituciones mejor combinadas que conocemos. Si la duración de esta Cámara es más larga que la de otros cuerpos y las otras autoridades del Estado, con esto habremos conseguido que su acción sea la más permanente y regularizada. Si además de su participación del poder Legislativo, se extienden sus atribuciones a otros objetivos igualmente interesantes, si se le deja, en parte de su totalidad, de cuerpo consultivo para que esté siempre al alcance de los grandes negocios de la política interior y exterior, se le hará también el poder de mayor influencia. Si se le renueva parcialmente, dejando siempre una mayoría considerable, ninguna dificultad tendrá en conservar una política nacional.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Ignacio Burgoa, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1994, p. 629.

<sup>4</sup> Mariano Otero en *Actas de Reformas* de 1847, citado en I. Burgoa, *op. cit.*, pássim pp. 629 a 632.

A pesar de la defensa de la institución del Senado en el voto razonado de Otero, éste sería rechazado en el Congreso Constituyente de 1856-1857, donde se suprimió el Senado, y el poder Legislativo federal quedó depositado para su ejercicio en una sola asamblea llamada “Congreso de la Unión”. No sería sino hasta la República Restaurada, quince años después, cuando se regresaría al sistema bicameral, después de experimentar las deficiencias del sistema unicameral y de confirmarse, por contraste, la imperiosa necesidad del Senado, defendida por Otero en 1847.

En los debates del constituyente de 1857, se expusieron, no obstante, interesantes argumentos en favor y en contra del sistema bicameral, que conviene tener presentes si se desea tener un adecuado horizonte histórico de las relaciones entre las dos cámaras de nuestro poder Legislativo. Esos debates constituyen además la cantera de argumentos esgrimidos en años posteriores por otros legisladores opuestos a la institución del Senado, incluso a los argüidos por el Partido Popular Socialista. Consideremos algunos argumentos del constituyente de 1857, tanto en favor como en contra de la desaparición del Senado y del establecimiento de un sistema unicameral. En la *Exposición de motivos* del proyecto constitucional de 1857, la comisión elaboradora del texto, encabezada por Ponciano Arriaga, justificaba la desaparición del Senado en los siguientes términos:

¿Qué ha sido el Senado en nuestro régimen político, especialmente en sus últimos días? [...] No por su existencia se mejoraron nuestras leyes, ni se perfeccionaron nuestras instituciones. En lugar de poner racionales y justos diques a la facilidad legislativa de las asambleas populares, era la oposición ciega y sistemática, la rémora incontestable a todo progreso y a toda reforma. En vez de representar la igualdad de derechos y el interés legítimo de los estados, se olvidaba de los débiles, cuando no los tiranizaba y oprimía. Lejos de hacer escuchar la voz pacífica de todas las opiniones, era el inexpugnable baluarte de la conspiración. Distante del generoso pensamiento de dar treguas, para que la reflexión y la calma corrigiesen los errores, quería ejercer un veto terrible, tenía pretensiones a una superioridad exclusiva. ¿No vimos como escándalo y en los momentos más críticos, en los más serios peligros de la situación, ir y venir tantas veces de una a la otra cámara los proyectos de ley más urgentes y las ideas más saludables, sin que el Senado cediese nunca de su propósito de disolver la República? [...] Hasta el día de hoy, nuestra propia experiencia no nos ha convencido de las grandes ventajas de una segunda cámara.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> *Exposición de motivos del proyecto de Constitución*, elaborado por la comisión



Como consecuencia de estas reflexiones, en muy buena medida dictadas por la coyuntura histórica, el Senado desapareció de la Constitución de 1857, aun cuando en el debate previo a la promulgación de la Carta Magna se expresaron también razonados argumentos a favor del sistema bicameral. Tales fueron las aportaciones del diputado Olvera y del constituyente Francisco Zarco. El primero consideraba que el Senado

da garantías contra una legislación intempestiva, precipitada y peligrosa; es más fácil reparar los errores antes de que se vuelvan fatales al pueblo por la dilación que encuentra una medida en el doble debate que tiene que sufrir una proposición, dándose así más tiempo a la reflexión de los representantes y a la calma de las pasiones; las facciones y el gobierno encuentran más obstáculos para la seducción de los diputados y senadores, pues no es probable que siempre puedan apoderarse de los dos cuerpos; éstos se vigilarán mutuamente sobre el cumplimiento de sus deberes constitucionales [...] Se rearguye, no obstante, con que el Senado de México ha puesto frecuentes y repetidos obstáculos a la marcha de la Cámara de Diputados [...] es difícil averiguar con exactitud quién de los dos cuerpos cumplió mejor su deber y de un modo general, pues habrá habido casos en que el Senado haya evitado el bien y el progreso, y otros en que haya salvado la situación con una demora o con un veto [...] si se evita que el Senado ejerza un verdadero y absoluto veto en todas las leyes, dejándose únicamente para las que afecten los intereses de la Unión, y si se exigen para ser senador las mismas cualidades que para diputado, la Cámara de Senadores será como la otra, representante verdadero de la mayoría y se habrán eludido los inconvenientes a la vez que aprovechado todas las ventajas.<sup>6</sup>

Francisco Zarco también criticaba al Senado por haberse convertido en “cuartel de invierno de todas las nulidades políticas”, pero a pesar de ello consideraba que esto no era un problema estructural que ameritara el abandono del sistema bicameral, pues los mismos vicios de la cámara alta durante los primeros años de vida independiente podían encontrarse en muchas otras de las instituciones políticas del país. De esta manera, con los mismos criterios por los que se quería suprimir al Senado, debería suprimirse también a la Presidencia, “recordando cuán funestos han sido muchos presidentes”, y ya entrados en gastos, pues también a la Suprema Corte de Justicia por-

---

designada por el Congreso Constituyente de 1856-1857, citada en I. Burgoa, *op. cit.*, pp. 633-635.

<sup>6</sup> Citado en I. Burgoa, *op. cit.*, p. 635.

que “más de una vez ha consentido la impunidad de los grandes culpables”. El razonamiento de la conveniencia o inconveniencia del sistema bicameral era algo que, para Zarco, debería marchar por otro camino:

Se dice que con dos cámaras habrá muchas demoras para la expedición de las leyes, y esto en el orden normal de los sistemas constitucionales es una garantía y una ventaja de aciertos para los pueblos. La acción de un congreso nunca debe ser tan expedita como la dictadura, y la discusión, las votaciones, la revisión y las enmiendas, son nuevas garantías de acierto favorables a los intereses de la sociedad.<sup>7</sup>

En la República Restaurada se planteó la necesidad de regresar al sistema bicameral eliminado por la Constitución de 1857. Así el 13 de diciembre de 1867, una iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo ante el Congreso de la Unión, solicitaba la reimplantación del Senado sobre la base de volver a combinar en el poder Legislativo la representación del componente popular con la representación del elemento federativo. Al refutar la vieja objeción de que el Senado representa a la aristocracia, la iniciativa de ley, sometida por el vicepresidente Sebastián Lerdo de Tejada al Congreso, subrayaba, no obstante, que “en el pensamiento del gobierno, lo sustancial es la existencia de dos cámaras, dejando a la sabiduría del congreso resolver la forma y combinación de ellas”.<sup>8</sup> Sin embargo, no fue sino hasta el 13 de noviembre de 1874 cuando se expidió el decreto mediante el cual el sistema bicameral volvería a regir en la República Mexicana a partir del 16 de septiembre de 1875.

Los argumentos para justificar el sistema bicameral en la República Restaurada podrían esgrimirse todavía hoy, de cara a la transición que experimentó el Senado después de diciembre de 1994. El Senado se justifica por la estabilidad que otorga a las instituciones republicanas; la interdependencia de dos cámaras es altamente provechosa para darle mayor firmeza y respetabilidad a las relaciones exteriores del país; las leyes son el fruto de deliberaciones más reposadas “y extrañas a la festinación”; los funcionarios públicos cuidan mejor sus obligaciones ante la vigilancia de dos órganos legislativos que de uno solo, y el poder Ejecutivo queda también mejor vigilado con dos cámaras.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 636.

<sup>8</sup> Circular de Sebastián Lerdo de Tejada, en I. Burgoa, *op. cit.*, p. 638.

Lo más relevante para justificar el sistema bicamaral en una República federal, sin embargo, no consiste tanto en este tipo de argumentos, sino más bien y sobre todo en *la necesidad de la representación federativa que otorga el Senado*, la cual subsiste al lado y en íntima cooperación con la representación popular de la Cámara de Diputados. Posiblemente fue por ello que en el Constituyente de 1917 ya no se suscitó la polémica respecto a la necesidad de mantener el sistema bicamaral.

#### EL SISTEMA BICAMARAL DEL ACTUAL CONGRESO DE LA UNIÓN

La Constitución de 1917 dispone, en efecto, en su artículo 50, la organización bicamaral del Congreso al estipular que “El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”. A diferencia de la gran discusión suscitada en el siglo XIX respecto a la cuestión del sistema unicamaral *versus* el bicamaral, las disposiciones del Congreso constituyente de 1917 no establecieron distinción alguna entre ambas cámaras, ya que tanto en una como en la otra se pueden presentar iniciativas de ley; así, tanto la Cámara de Diputados como el Senado pueden asumir funciones revisoras y no hay distinción, en principio, entre una cámara alta y una cámara baja. Pese a ello, la convención tradicional influye para que, hasta la fecha, casi todas las iniciativas de ley se presenten en la Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados, según lo establecen los artículos 51, 52 y 53 de la Constitución, se integra, tras las últimas reformas, con un total de 500 diputados, de los cuales 300 son electos por el principio de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y 200 por el sistema de representación proporcional, mediante listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. La duración del cargo es por tres años, sin posibilidad de reelección para el periodo inmediato. El artículo 55 estipula además que la edad mínima requerida para formar parte de esta cámara es de 21 años.

La representación pluripartidista en el Congreso, pero sobre todo en la Cámara de Diputados, ha avanzado notablemente en las últimas tres décadas, al grado que aseveraciones sobre su función simbólica, servil y “metafísica”, en libros tradicionales como el de

Pablo González Casanova sobre *La democracia en México* (1965), resultan ya obsoletas e inaplicables a la nueva realidad de la vida parlamentaria en México. A manera de ejemplo, se puede decir que con la representación en la LVI Legislatura de grupos parlamentarios ligados a cinco partidos políticos (PAN, PRI, PRD, PT y PVEM), así como de algunos diputados independientes, la nueva vida de la cámara es polémica e intensa pues se presentan las más diversas posiciones respecto de los grandes problemas nacionales y, por lo mismo, ya no son válidas, si alguna vez lo fueron, afirmaciones del siguiente estilo:

Las diferencias entre la cámara heredada y la cámara renovada son mínimas y no son significativas. El presidente tiene el control, tanto de los diputados elegidos durante el sexenio presidencial anterior, como de los diputados elegidos en su propio gobierno [...] Los proyectos que sólo alcanzan una aprobación mayoritaria nunca se enfrentan a una oposición que exceda del 5% y, si se estudiara cuáles proyectos fueron aprobados por unanimidad y cuáles por mayoría, se descubriría que —como ocurre en regímenes con sistema de partidos— los proyectos de ley realmente vertebrales son aprobados por unanimidad [...] Aparentemente el Legislativo tiene una función simbólica. Sanciona actos del Ejecutivo. Les da una validez y una fundamentación de tipo tradicional y metafísico, en que los actos del Ejecutivo adquieren la categoría de leyes o se respaldan y apoyan en el orden de las leyes, obedeciendo a un mecanismo simbólico muy antiguo, aunque de tipo laico [...] Este fenómeno se advierte, particularmente, en el análisis del comportamiento de la Cámara de Diputados, aunque puede observarse en otras instituciones. Los procesos de frustración son en este caso más agudos, y quizás por ello, el *status* de diputado es el que está más violentamente expuesto al humorismo y la caricatura políticos.<sup>9</sup>

El Senado es, en principio, la cámara de representación territorial, que después de diciembre de 1994 se constituye por 128 representantes de las entidades federativas, cuatro por cada una de ellas, incluyendo al Distrito Federal, de los que tres son electos por mayoría y uno se asigna a la primera minoría de cada entidad federativa. De esta manera, aun cuando el principal partido político de oposición no gane ni una sola senaduría, por no tener adecuadamente concentrada su votación en las circunscripciones electorales, de todas maneras gana por ley 32 curules en el Senado, a las cuales se agregarían las que ganara con el sistema de mayoría relativa. Todo esto contri-

<sup>9</sup> Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, Era, 1971, pp. 32-33.

buirá a hacer aún más intensa la vida parlamentaria de nuestro país, y a intensificar las relaciones entre las dos cámaras del poder Legislativo: la nueva composición del Senado vuelve a aproximarse a las características de la Cámara de Diputados, tal y como los constituyentes de 1917 lo habían considerado conveniente, al eliminar en principio la distinción entre la “cámara alta” y la “cámara baja” del sistema bicameral.

De acuerdo con la Constitución y la Ley Orgánica del Congreso, el sistema bicameral en México abarca una serie de funciones interdependientes para el buen desempeño de las tareas del Congreso de la Unión, las cuales pueden llevarse a cabo de las siguientes maneras: *a)* separada y sucesivamente, por ejemplo, en la promulgación de una ley, dentro del curso normal del proceso legislativo;<sup>10</sup> *b)* conjunta y simultáneamente en las facultades del Congreso de la Unión como asamblea única, por ejemplo, en la disposición del artículo 69 constitucional que prevé que a la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá el presidente de la República para presentar su informe a la nación; *c)* cooperativamente, en comisiones mixtas y “reuniones de conferencia” como, por ejemplo, las celebradas por la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados con la Comisión de Reglamento del Senado entre 1992 y 1994 para reformar la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y *d)* separada y no sucesivamente, por lo que se refiere a las facultades exclusivas de cada una de las cámaras, como, por ejemplo, la ratificación de tratados internacionales en el Senado y la aprobación del presupuesto de egresos de la federación en la Cámara de Diputados.

De esta manera, en el sistema bicameral del poder Legislativo mexicano se da una auténtica y funcional interdependencia, misma que queda vitalmente puesta de manifiesto en el artículo 68 constitucional, donde se estipula que ninguna de las cámaras de este sistema podrá “suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra”. Traducida en una indisoluble colaboración funcional, la interdependencia del sistema bicameral se refleja también en que

<sup>10</sup> Francisco Gil Villegas (coord.), *El Congreso mexicano*, Instituto de Investigaciones Legislativas, H. Cámara de Diputados, México, 1994. Véanse los capítulos 2 y 4, escritos respectivamente por Carlos Sirvent y Arturo Alvarado, donde se describe el curso normal del proceso legislativo tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores.

la labor legislativa no puede realizarse al margen de la concurrencia de ambas cámaras, a excepción de aquellos casos en que cada una de ellas tiene expresamente delimitadas sus facultades exclusivas y que no se refieren, en todo caso, a la expedición de leyes, pues las funciones de *ratificación* de un tratado o de *aprobación* de un presupuesto no son evidentemente iguales a la de la *expedición* de una nueva ley. A continuación, se toman en consideración las instancias de mayor relevancia del funcionamiento interdependiente del sistema bicamaral mexicano.

#### SESIONES DE LAS CÁMARAS COMO CONGRESO DE LA UNIÓN

Las dos cámaras que integran el Congreso mexicano sesionan en forma separada o conjunta, en cuyo caso se constituyen en una asamblea única para cumplir funciones tan importantes como las siguientes:

1. Las dos cámaras sesionan conjuntamente para dar inicio al primer periodo ordinario de sesiones. A esta sesión acude el presidente de la República para rendir su informe sobre el estado general que guarda la administración pública del país, según queda estipulado en el artículo 69 de la Constitución. Hasta 1988 tal disposición no había despertado mayor polémica en las distintas posiciones de la vida política nacional; sin embargo, con la mayor presencia de legisladores de partidos de oposición en el Congreso, después de las competidas elecciones del 6 de julio de 1988, algunos de ellos exigieron el derecho a interpelar al presidente de la República durante la lectura de su informe, a lo que otros legisladores replicaron que tal exigencia carecía de fundamento, precisamente por el carácter de asamblea conjunta que adquiere el poder Legislativo en semejantes ocasiones. Un ilustre tratadista fundamenta su posición al respecto de la siguiente manera:

En lo que respecta al *informe presidencial*, el Congreso de la Unión únicamente debe escucharlo, *sin que ninguno de sus miembros tenga el derecho de interpelar al presidente*. Es inadmisibles que este alto funcionario, depositario del Poder Ejecutivo Federal, conteste las preguntas que le pudieren formular los diputados o los senadores. La discusión con el Presidente de la República sobre tópicos que comprenda su informe es constitucionalmente impracticable, ya que el propio informe deberá ser analizado y evaluado en *sesiones separadas de cada Cámara*, las cuales no tienen facultad para hacer comparecer en ellas al Ejecutivo Federal, quien en ningún caso puede ser interpelado por dichos

cuerpos legislativos, aunque éstos puedan censurar críticamente su actuación, posibilidad que no debe confundirse con la interpelación.<sup>11</sup>

Las razones para oponerse a la exigencia del supuesto derecho de interpelación derivan así de dos criterios: el primero —que es el que nos concierne directamente en este capítulo— se origina en el carácter de interdependencia de los dos cuerpos legislativos de nuestro sistema bicamaral, los cuales, al sesionar conjuntamente y constituirse en una asamblea única ya no pueden regirse por los criterios de reglamentación de los procedimientos parlamentarios internos operantes cuando sesionan separadamente como Senado o como Cámara de Diputados. En el caso de sesiones separadas, el derecho de interpelación al poder Ejecutivo sí ha tenido validez y se ha ejercido, por ejemplo, cuando el secretario de Relaciones Exteriores comparece ante el Senado, o el secretario de Hacienda explica las bases de su política fiscal ante la Cámara de Diputados.

El segundo criterio para oponerse al supuesto derecho de interpelación al presidente durante su informe, tiene que ver más con el principio de la separación de poderes y con las distintas características que definen a éstos en un sistema presidencialista. Así, en un sistema parlamentario, el jefe de gobierno puede ser interpelado por los parlamentarios porque es un *primus inter pares*, es decir, porque debe tal posición de jefatura a sus pares por salir de la misma cámara legislativa; pero en un sistema presidencialista no hay tal situación porque el presidente no le debe su cargo a los diputados, sino al sufragio directo, en una elección autónoma, independiente, que le otorga la responsabilidad de gobernar. El principio de la división de poderes implica, en este caso, la imperiosa necesidad de mantener el respeto al mismo y, así como sería inadmisibles que el presidente de la República llamara a cuentas a los diputados en una reunión en la sede del poder Ejecutivo, así también no es admisible querer sujetar al titular del Ejecutivo a las reglas parlamentarias del poder Legislativo, las cuales se aplican al jefe de gobierno en un sistema parlamentario por ser él mismo un parlamentario, pero no pueden aplicarse en un sistema presidencialista por la sencilla razón de que aquí el presidente no es, por definición, un parlamentario.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Ignacio Burgoa, *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., p. 719.

<sup>12</sup> Agradecemos al diputado Miguel González Avelar esta valiosa puntualización. Entrevista del 9 de junio de 1994 concedida por el diputado González

En todo caso la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, discutida y aprobada en julio de 1994, establece que la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso constituye sólo una sesión que “no tendrá más objeto que celebrar la apertura del periodo de sesiones y que el Presidente de la República presente su informe; *en tal virtud, durante ella no procederán intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores*” (artículo 8).

2. La Constitución también prevé situaciones extraordinarias en las cuales sesionen conjuntamente las dos cámaras como Congreso de la Unión. Así, el artículo 84 constitucional estipula que corresponde al Congreso erigirse en Colegio Electoral cuando, a falta absoluta del presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, sea necesario nombrar en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos a un *presidente interino*. El mismo Congreso debe expedir, dentro de los diez días siguientes a la designación del presidente interino, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el periodo respectivo. En caso de que el Congreso no estuviera en sesiones, la Comisión Permanente deberá nombrar de inmediato a un *presidente provisional* y convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, con el propósito de que éste, a su vez, designe al *presidente interino* y expida la convocatoria para las elecciones presidenciales. Si la falta de presidente ocurriese en los últimos cuatro años del periodo respectivo, el Congreso tiene la función de designar al *presidente sustituto* para concluir el periodo presidencial. La relación interdependiente de las dos cámaras adquiere pues, en estos casos, una importancia fundamental para la resolución de situaciones extraordinarias como las previstas en los artículos 84, 85 y 86 de la Constitución, referentes a la falta del presidente de la República en diferentes etapas del periodo presidencial, o bien, para recibir la renuncia del presidente únicamente cuando una causa muy grave lo amerite (artículo 86 constitucional). En lo que toca a la Ley Orgánica del Congreso General, el artículo 5 de la misma señala que las dos cámaras se reunirán en sesión conjunta para resolver las cuestiones extraordinarias previstas en los artículos 84, 85 y 86 de la Constitución y para atender la celebración de sesiones solemnes, como la prevista



en el artículo 69 referente a la apertura del primer periodo ordinario de sesiones con la lectura del informe presidencial, o la prevista en el artículo 87 constitucional referente a la protesta que el Congreso toma al presidente al asumir éste la posesión de su cargo. De esto, se deduce que las sesiones conjuntas del Congreso mexicano tienen dos modalidades: en una, de carácter solemne, se atienden cuestiones como la toma de protesta del Ejecutivo y la apertura del primer periodo de sesiones con la lectura del informe presidencial; en otra, la sesión conjunta se efectúa para tomar decisiones graves, referentes a la designación del presidente interino, provisional o sustituto, o bien para aprobar la suspensión de garantías.

El último aspecto mencionado, respecto de los casos en que las dos cámaras del poder Legislativo se reúnen en sesión conjunta como Congreso de la Unión para tomar decisiones de gravedad, se vincula con el artículo 29 constitucional, que consagra la suspensión de garantías en los siguientes casos específicos: invasión extranjera, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga en peligro y conflicto a la sociedad, por lo que solamente el presidente de la República puede declarar la suspensión, de acuerdo con los miembros de su gabinete legal y con la aprobación del Congreso de la Unión, y en caso de que éste no estuviera reunido, con la Comisión Permanente. “Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde” (artículo 29). El Congreso en sesión conjunta es el único que, de esta manera, puede determinar el tipo y la extensión de las facultades extraordinarias del Ejecutivo, una vez declaradas suspendidas las garantías individuales, no así la Comisión Permanente, la cual tan sólo aprueba la suspensión. La autorizada opinión de Francisco Berlín Valenzuela sintetiza la *importancia política* que revisten las relaciones de la Cámara de Diputados con el Senado, cuando sesionan conjuntamente, de la siguiente manera:

Si analizamos detenidamente la toma de decisiones en forma conjunta entre las cámaras de Senadores y de Diputados, se observa la importancia política que tienen las sesiones conjuntas, ya que los parlamentarios designarán al titular del Poder Ejecutivo, en los casos de ausencia absoluta o temporal del Presidente en funciones; con ello, se advierte que las cámaras no se limitan a

elaborar leyes, sino que tienen otras muchas atribuciones, entre ellas la de ser partícipes de la vida política de la nación.

Su función deliberativa queda de manifiesto en las hipótesis planteadas; por ejemplo, cuando deciden qué facultades extraordinarias tendrá el Ejecutivo federal en caso de suspensión de garantías; lo que implica realizar previamente un análisis de la situación de emergencia en que se encuentra el país o una región determinada, diciendo, en primer término, si aprueba la suspensión y, en segundo lugar, el tipo de facultades que otorga al Presidente.<sup>13</sup>

#### INTERDEPENDENCIA DEL SISTEMA BICAMARAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO

Aunque sea totalmente cierto que la tarea de las cámaras legislativas no se limita a la elaboración y promulgación de leyes, por tener una gran importancia de carácter político en la participación de la vida nacional, también es cierto que la función estrictamente legislativa constituye el criterio fundamental de definición y la razón de ser del poder Legislativo. La interdependencia de nuestro sistema bicameral se pone excelsamente de manifiesto en la manera como operan las dos cámaras cuando tienen que iniciar, aprobar, revisar y promulgar una ley. Las funciones de procedimiento para dar iniciativa a una ley, de la cámara de origen y de la cámara revisora, de los procedimientos de debate y de votación, así como de revisión y promulgación, ilustran la interdependencia estructural entre las dos cámaras del poder Legislativo. En lo que sigue, nos ocuparemos de otros ámbitos, independientes del proceso legislativo, en los que también se expresa la interdependencia de las dos cámaras de nuestro poder Legislativo.

#### LA COMISIÓN PERMANENTE

En muchas constituciones es práctica común establecer un organismo que, con diversas denominaciones, tenga la función de operar durante los recesos de los órganos legislativos, no para sustituirlos en sus atribuciones, sino para preparar las cuestiones que éstos deben tratar, discutir y resolver durante los periodos ordinarios de sesiones, así como para convocarlos a sesiones extraordinarias y darles a conocer cuestiones que, por su urgencia, no puedan esperar a una sesión ordinaria.

<sup>13</sup> Francisco Berlín Valenzuela, *Derecho Parlamentario*, México, FCE, 1993, pp. 289-290.

En el sistema constitucional mexicano, el nombre asignado a ese órgano es el de *Comisión Permanente*, la cual es una comisión mixta, constituida por 37 miembros —19 diputados y 18 senadores nombrados por sus respectivas cámaras en la víspera de la clausura del periodo ordinario de sesiones—, que funciona durante los recesos del Congreso de la Unión (artículo 78 constitucional). Durante décadas, la Comisión Permanente tuvo en México una configuración monopartidista, reflejo del predominio del PRI en la vida política nacional, pero en los últimos años su composición ha sido plural y su actividad más dinámica como resultado de la mayor presencia de legisladores de partidos políticos de oposición en las cámaras. La Comisión Permanente opera exclusivamente durante los recesos del Congreso. Tanto la presidencia como la vicepresidencia de esa comisión recaen sucesivamente sobre los diputados y los senadores que hayan sido designados para integrarla. Tal y como veremos más adelante, la Comisión Permanente carece de funciones legislativas.

Las funciones desempeñadas por la Comisión Permanente tienen una larga tradición en la experiencia constitucional mexicana. Así, en la Constitución de Cádiz se estableció la Diputación Permanente de Cortes; en la Constitución Federal de 1824 se creó un Consejo de Gobierno; en la Constitución centralista de 1836, se instituyó la Diputación Permanente; en el Proyecto de Minoría de 1842 se previó una Comisión Permanente; en las Bases Orgánicas de 1843, se estableció la Diputación Permanente, constituida por cuatro senadores y cinco diputados para convocar a sesiones extraordinarias, recibir las actas de elecciones y citar a la cámara respectiva para el desempeño de sus funciones; en el Proyecto de Constitución de 1857, se sugirió primero un Consejo de Gobierno para funcionar en los recesos del Congreso, y se estableció después, en el artículo 73 de la Constitución de 1857, un sistema unicameral con una Diputación Permanente; al restituirse el sistema bicameral en 1874, se reformó la Constitución y la Diputación Permanente se configuró en un nuevo estilo mixto con 29 miembros, 15 diputados y 14 senadores. De esta forma, el constituyente de Querétaro en 1917 contaba con muchos antecedentes que le ayudaron a establecer la institución de la actual Comisión Permanente.

La Comisión Permanente no tiene funciones legislativas, al ser un organismo que funciona durante los recesos del Congreso, no para sustituirlo, sino para prepararle el trabajo legislativo y para vigilar

cualquier emergencia que se presente durante los recesos del Congreso. La interpretación de Ignacio Burgoa es muy clara al respecto:

La Comisión Permanente *no es un órgano legislativo por modo absoluto*, en el sentido de que no tiene la potestad de elaborar ley alguna, en cuyo ejercicio, por tanto, *no sustituye al Congreso de la Unión*. Sus atribuciones son *político-jurídicas*, revistiendo unas el carácter de provisionalidad y otras el de definitividad. En el primer caso, sus decisiones quedan supeditadas a lo que resuelva, de acuerdo con su correspondiente competencia, dicho Congreso o alguna de las Cámaras que lo forman. En el segundo caso, la Comisión Permanente puede emitir resoluciones sin que éstas se sujeten a la ratificación de los referidos órganos.<sup>14</sup>

Entre las atribuciones que los artículos 29, 76, 79, 84 y 85 de la Constitución confieren a la Comisión Permanente para el adecuado desempeño de sus funciones se encuentran las siguientes:

1. Prestar su consentimiento para que el presidente de la República pueda hacer uso de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados.

2. Recibir la protesta del presidente de la República y de los ministros de la Suprema Corte, en aquellos casos en que el Congreso —o el Senado para el caso de los ministros de la Suprema Corte— se encuentre en receso.

3. Recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las cámaras, y turnarlas para dictamen a las comisiones de la cámara a la que vayan dirigidas, lo que constituye una función de trámite y de enlace cooperativo entre las cámaras, pero de ningún modo es una función legislativa.

4. Acordar la convocatoria del Congreso, o de alguna de las cámaras que lo componen, para realizar sesiones extraordinarias.

5. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte cuando el Senado se encuentre en receso y, en las mismas circunstancias, otorgar o negar la aprobación de solicitudes de licencia de los magistrados de la Suprema Corte.

6. Conceder licencias hasta por treinta días al presidente de la República y nombrar al interino que supla esa falta.

7. Suplir al Congreso cuando éste se encuentre en receso y sea necesario aprobar la suspensión de garantías que acuerde el presidente de la República en los casos previstos por el artículo 29 constitucional,

<sup>14</sup> I. Burgoa, *op. cit.*, p. 724.

o sea necesario hacer frente a las situaciones extraordinarias previstas en los artículos 84 y 85 constitucionales con un Congreso en receso.

8. Declarar que debe designarse gobernador provisional cuando hayan desaparecido todos los poderes de un estado de la federación. Esta facultad la comparte la Comisión Permanente con el Senado en los casos en que éste se encuentre en receso, según lo estipula el artículo 76 constitucional; adquiere tal nombramiento carácter definitivo, pues los nombramientos que expida la Comisión Permanente con motivo de su ejercicio no están sujetos a la ratificación senatorial. Lo cual tampoco constituye una atribución legislativa, sino más bien político administrativa, desde el momento en que la designación de un gobernador provisional asume la forma de un decreto.

Al desempeñar sus funciones, inevitablemente la Comisión Permanente adopta medidas que afectan la esfera de competencia del Senado y de la Cámara de Diputados, lo cual puede interpretarse tanto como colaboración que como intromisión, según el caso y las características de las legislaturas. En realidad, hasta ahora ha predominado la interpretación de concebir a la Comisión Permanente más como un eficaz instrumento auxiliar del Congreso que como un usurpador con pretensiones de superioridad frente al órgano del que, en principio, debe ser únicamente auxiliar. El que la Permanente sea una comisión mixta constituida por diputados y senadores ayuda a subrayar su carácter auxiliar. No obstante, esa misma característica de comisión mixta podría, a la larga y conforme aumente la composición pluripartidista, generar conflictos y celos que hasta ahora no se han presentado, pero que no por ello dejan de ser un riesgo. La cooperación y buena disposición entre los representantes de las dos cámaras han sido hasta ahora cordiales, pero existe el peligro de que, como la Comisión Permanente desempeña funciones que afectan a las dos cámaras, sus acciones acaben siendo interpretadas como intromisiones no deseables en las funciones exclusivas de cada cámara ya que “los senadores que participan en la comisión adoptan decisiones exclusivas de los diputados y viceversa, con lo que se introduce una inconveniente excepción a los principios que dieron origen a la separación de competencias, que a su vez corresponden a una modalidad de los controles intraorgánicos”.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Diego Valadés, *Constitución y política*, p. 135, citado en B. Valenzuela, *op. cit.*, p. 294.

Sólo queda esperar que tal situación conflictiva no vaya a surgir en el seno de una comisión que, hasta ahora, ha funcionado en buena medida como consecuencia de su armonía íntinseca dentro del sistema de colaboración interdependiente del sistema bicamaral de nuestro poder Legislativo.

#### COOPERACIÓN ENTRE COMISIONES: EL CASO DE LA REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL

Además de las comisiones mixtas del tipo de la Comisión Permanente, existen otras formas de colaboración entre los dos principales órganos de nuestro sistema bicamaral, expresadas en la cooperación que pueden llegar a tener las comisiones homólogas de ambas cámaras. Un ejemplo ilustrativo lo constituye la colaboración sostenida, entre 1992 y 1994, por la Comisión de Reglamentos del Senado con la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados para reformar la Ley Orgánica del Congreso General.

En efecto, durante mayo de 1992, la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados, presidida por el diputado Miguel González Avelar, formuló una iniciativa para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso, misma que había sido presentada, en calidad de acuerdo, al pleno de la cámara para ser aprobada en la sesión del 13 de mayo de 1992, después de convenir la necesidad de actualizar la Ley Orgánica e incorporar diversas prácticas parlamentarias previamente acreditadas por la vía consuetudinaria.

En la exposición de antecedentes del Dictamen con proyecto de Decreto para reformar la Ley Orgánica, con fecha del 2 de diciembre de 1992, la mencionada comisión presidida por el diputado González Avelar hacía alusión a la imperiosa necesidad de contar, entre otras cosas, con un nuevo Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, dado que el vigente tenía ya más de medio siglo, por haber sido promulgado el 1º de marzo de 1934. El dictamen agregaba que, con motivo de la reforma política de 1977, el Congreso mexicano experimentó toda una serie de reformas en su composición y funcionamiento que exigían ya una modificación del Reglamento Interior. Esta modificación, no obstante, fue pospuesta a pesar de promulgarse una nueva Ley Orgánica del Congreso en 1979 que, en un simple

artículo transitorio, únicamente previó que en tanto se elaboraran los reglamentos interiores y de debates para ambas cámaras continuaría vigente el Reglamento de 1934, “prolongándose así por más de trece años lo que había de tener un carácter provisional”.<sup>16</sup>

A partir de 1979, nuestra Carta Magna ha tenido importantes modificaciones en lo referente a la composición y funcionamiento del Congreso, pero esos cambios no se habían visto reflejados ni en la Ley Orgánica, ni mucho menos en los reglamentos internos de las cámaras. Tampoco aparecía reflejada en estos órganos normativos la abundante legislación relativa a las elecciones y los partidos políticos, ejemplificada en el Código Federal Electoral de enero de 1987, o el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de agosto de 1990. Ante los trascendentales cambios experimentados en la vida política nacional, la práctica parlamentaria de las cámaras legislativas sustituyó la insuficiencia de sus normas internas con acuerdos suscritos por los diversos grupos parlamentarios, a fin de implantar normas actualizadas para su vida interna y ampliar los espacios de participación.

La propuesta de reformas a la Ley Orgánica del Congreso que presentó en diciembre de 1992 la comisión presidida por el diputado González Avelar perseguía, en consecuencia, los siguientes objetivos fundamentales:

1. Adaptar los órganos normativos del Congreso a las disposiciones constitucionales y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

2. Incorporar en la Ley Orgánica y en el Reglamento Interior los acuerdos parlamentarios aprobados por la LV Legislatura de la Cámara de Diputados relacionados con su funcionamiento y organización internos.

3. Ampliar y desarrollar esos acuerdos e incorporar prácticas parlamentarias deseables para un mejor funcionamiento de las cámaras y el Congreso.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, *Dictamen con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, DOC. 16/LV/92.P.O.(D)b, México, 1992, p. 5. Todas las referencias que siguen están basadas en este documento, salvo que se indique lo contrario. En lo sucesivo este documento será referido como *Dictamen con proyecto*.

<sup>17</sup> *Ibid.*, pp. 10 y 11.

El proyecto mencionado propuso en consecuencia reformas, adiciones y modificaciones a 42 artículos de la Ley Orgánica del Congreso, entre las que sobresalen las siguientes: regular mejor, en el artículo 8º, la ceremonia de apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, en concordancia con el artículo 69 constitucional, para que durante el informe presidencial “no procedan interpelaciones ni exposiciones de hechos, o alusiones personales por parte de los legisladores”.<sup>18</sup> Derogar la sección tercera del artículo 26 referida al recurso de reclamación, por no coincidir ya con el texto constitucional.<sup>19</sup> Recoger en el artículo 28 la práctica parlamentaria vigente, según la cual la mesa directiva se integra no sólo con miembros del partido mayoritario, sino con un presidente y tantos vicepresidentes como fracciones parlamentarias existan en la cámara. Establecer tanto la conducción rotativa de las sesiones entre el presidente y los vicepresidentes de la mesa, como la integración plural y mensualmente rotativa de la gestión de la Secretaría y la Prosecretaría. Consagrar en el artículo 46 de la ley (de hecho quedaría en el artículo 44 de la ley aprobada en julio de 1994) la institución de la práctica parlamentaria acordada por los diversos grupos parlamentarios de la LV Legislatura, para que la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política sea la encargada de optimizar, de manera plural, la conducción política de la cámara, erigiéndose así en el órgano de gobierno de la misma para, entre muchas otras funciones, proponer a los diputados que integren las comisiones y los comités, el presupuesto anual de la Cámara de Diputados y la designación del oficial mayor y del tesorero.

Todas estas funciones, previamente desempeñadas por la Gran Comisión, han sido ejercidas en la práctica parlamentaria de los últimos años por la nueva comisión, dando corresponsabilidad a todos los grupos parlamentarios de la cámara y fortaleciendo, a la vez que se consagra ahora en la nueva Ley Orgánica, el carácter pluralista de la nueva vida parlamentaria del país. La Gran Comisión desempeñó en cambio, hasta agosto de 1997, la función de órgano de integración de la mayoría parlamentaria, y ya no como órgano de gobierno de la cámara, lo que refleja la creciente especialización de funciones en las sociedades y organizaciones complejas. Esta división especializada de funciones, recogida como práctica parlamentaria consuetudinaria en

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 12.



el proyecto de reforma de 1992 del diputado González Avelar, quedaría consagrada en los artículos 38 a 47 de la nueva Ley Orgánica del Congreso, aprobada en julio de 1994.<sup>20</sup>

El proyecto de reforma de 1992 a la Ley Orgánica preveía también la disposición de recursos para los grupos parlamentarios atendiendo a la importancia cuantitativa de los mismos, e incluía a las nuevas comisiones aprobadas; entre otras, la de Régimen Interno y la del Instituto de Investigaciones Legislativas.<sup>21</sup>

Finalmente, el proyecto de reforma de 1992 dejaba a criterio del Senado todas las modificaciones que pudieran afectar a éste directamente: “En cuanto al Senado de la República, hemos considerado que sea la propia Colegisladora la que analice y estudie las modificaciones y adecuaciones que deban efectuarse en las disposiciones que la afecten”.<sup>22</sup>

Con tal disposición, quedaba en manos del Senado, a partir de diciembre de 1992, la tarea de colaborar con la Cámara de Diputados en el proyecto de reforma a la Ley Orgánica del Congreso, misma que sería especialmente ardua y laboriosa para el Senado en función de las reformas que modificarían su composición al quedar establecida, en septiembre de 1993, la duplicación en el número de senadores para el primer periodo legislativo de 1994, de los cuales una cuarta parte sería asignada a la primera minoría.

Se dice que el proyecto de reforma de 1992 a la Ley Orgánica, presentado por la comisión presidida por el diputado González Avelar, se “congeló” en el Senado y ahí “durmió la noche de los tiempos”, por algo que aparentemente no fue del agrado de los senadores. ¿Acaso era que al Senado no le agradaba la imposición de un proyecto por parte de la colegisladora, por muy urgente que fuera su resolución? ¿O más bien el problema consistía en que las reformas al Senado implicaban una transformación tan radical que requerían una

<sup>20</sup> H. Cámara de Senadores. *Minuta del Decreto que modifica y adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, salón de sesiones de la Honorable Cámara de Senadores, 6 de julio de 1994, pp. 20-25, misma que incluye los artículos 38 a 47 referentes a la integración y funciones de la Gran Comisión y de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados. En adelante citaremos este documento simplemente como *Ley Orgánica del Congreso* (1994).

<sup>21</sup> *Dictamen con proyecto*, pp. 15-16.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 18.

fina y compleja consideración antes de quedar plasmada su reglamentación en la nueva Ley Orgánica? ¿Después de todo qué son solamente dos años de reflexión para cambiar el reglamento interno de las cámaras, si se había vivido con uno que estaba tan bien hecho que ya llevaba funcionando —hasta 1992— 58 años? Estas interrogantes pueden resolverse si se analiza la colaboración entre las comisiones homólogas de Reglamento de ambas cámaras. Dejemos la palabra al propio Senado. En la minuta de evaluación de la Comisión de Reglamentos de la H. Cámara de Senadores, se informaba el 6 de julio de 1994 al pleno de la cámara lo siguiente:

Como se ha señalado, un grupo de integrantes de la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Honorable Colegisladora elaboró y presentó a la consideración del pleno de esa Asamblea una iniciativa de modificaciones a diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha iniciativa se presentó el 1º de diciembre de 1992 [...] Debemos destacar que dicha iniciativa fue objeto de estudio por parte de la propia Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la propia Cámara de Diputados, presentándose el dictamen correspondiente en la sesión del 9 de diciembre de 1992. En la misma, el pleno de la H. Colegisladora otorgó la aprobación correspondiente.

Debemos precisar que la minuta de referencia consideró en forma exclusiva lo relativo a los títulos primero, segundo y cuarto de la Ley Orgánica del Congreso General, referentes al propio Congreso General, a la Cámara de Diputados y a la Comisión Permanente, respectivamente. Es decir, no se contempló la remisión a este Senado de ningún texto sobre las normas que para regir su vida interna se hallan en el ordenamiento señalado. De ahí que dentro del proceso legislativo se hacía indispensable que la Cámara de Senadores propusiera, dictaminara y aprobara las modificaciones al título tercero de la Ley Orgánica del Congreso General, para en su oportunidad enviar la minuta a la Cámara de Diputados en los términos aplicables del artículo 72 de la Carta Magna.<sup>23</sup>

En este testimonio queda de manifiesto el reconocimiento de la Comisión de Reglamentos del Senado a la comisión homóloga de la colegisladora por haber iniciado el proyecto de reforma a la Ley Orgánica del Congreso, al mismo tiempo que se pone énfasis en el respeto mostrado por la última hacia la primera, en lo referente al ámbito de competencia para regir su vida interna, a pesar de la estre-

<sup>23</sup> Comisión de Reglamentos de la H. Cámara de Senadores, *Minuta de Evaluación*, 6 de julio de 1994, pp. III-IV.

cha interdependencia característica de nuestro sistema bicamaral. Pero lo más interesante reside en la manera como la Comisión de Reglamentos del Senado describe los mecanismos de cooperación legislativa con la comisión homóloga de la Cámara de Diputados. Vayamos al testimonio directo de la comisión del Senado:

[...] esta Comisión de Reglamentos intercambió puntos de vista con la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Honorable Cámara de Diputados, a fin de establecer los mecanismos de trabajo que resultaran idóneos para revisar la minuta procedente de la H. Colegisladora. Al respecto, se estableció la conveniencia de preparar conjuntamente distintos textos para que en su oportunidad fueran considerados por las Comisiones señaladas en *sesiones de conferencia*. Sobre esa base, se celebraron distintas reuniones entre los grupos de redacción de textos y *tres sesiones formales de conferencia* para buscar puntos de acuerdo sobre la redacción de las disposiciones de la Ley orgánica del Congreso General [...] En este acápite debemos dejar constancia de la práctica de diálogo y el ánimo de entendimiento y colaboración que privó en los *trabajos de conferencia* con la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados. Si bien es cierto que los representantes de los distintos grupos parlamentarios que participaron en estas tareas tenían algunos puntos de vista diferentes y hasta discrepantes, se pudo lograr el acuerdo fundamental de proponer en el dictamen que ahora se presenta a la consideración de esta Cámara de Senadores, aquellos planteamientos donde pudo lograrse el consenso para cumplir los objetivos de adecuar nuestra Ley Orgánica a los textos de la Ley Suprema y de algunas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de incorporar a dicho ordenamiento los acuerdos y las prácticas parlamentarias que han sido útiles para dar cauce a los trabajos de la LV Legislatura de la Cámara de Diputados, y de establecer en la propia Ley aquellas disposiciones novedosas que contaron con el respaldo de los grupos parlamentarios representados en los referidos *trabajos de conferencia*.<sup>24</sup>

De este testimonio se desprenden los siguientes elementos que ilustran el tipo de cooperación que puede llegar a darse, en un ambiente de pluralidad, entre las dos cámaras de nuestro poder Legislativo:

1. Las comisiones homólogas establecen mecanismos idóneos de trabajo para llevar a cabo las misiones asignadas por sus respectivos plenos, lo cual puede hacerse preparando textos que puedan fusionarse, y realizando reuniones de trabajo entre los confeccionadores del texto compartido,

<sup>24</sup> *Ibid.*, pp. V-VI. Los énfasis en itálicas fueron puestos por mí.

2. La práctica de cooperar mediante *reuniones o sesiones de conferencia* constituye un mecanismo de trabajo idóneo para resolver diferencias, negociar puntos de acuerdo y desacuerdo, y alcanzar así consenso satisfactorio para todas las partes involucradas. El secreto de los acuerdos interparlamentarios de nuestro sistema bicameral muy bien pudiera estar cifrado en este tipo de mecanismos de trabajo.

3. La práctica del diálogo, el ánimo de entendimiento y la buena predisposición a la colaboración y la cooperación a fin de resolver expeditamente la tarea asignada, constituyen condiciones básicas para el éxito ya probado de las *reuniones o sesiones de conferencia*.

4. El aspecto más espinoso para alcanzar el éxito en las *reuniones de conferencia* no se encuentra tanto en las diferencias que presenten entre sí los diputados y los senadores, sino más bien en las que puedan tener entre sí los distintos grupos parlamentarios con distintas tendencias partidistas.

5. De hecho, a la pregunta de por qué tardó dos años el Senado en dar una resolución positiva a la propuesta de reforma de la Cámara de Diputados, el líder del Senado en 1994 respondió, la víspera de la primera lectura del proyecto de decreto de reforma a la Ley Orgánica del Congreso ante el pleno del Senado, que lo más difícil había sido precisamente conciliar los intereses y puntos de vista de los distintos grupos parlamentarios.<sup>25</sup>

Tras generar los mecanismos idóneos de cooperación y trabajo, el reto para las comisiones de Reglamento de ambas cámaras consistió en cómo llegar a integrar un texto conjunto, sobre todo porque el proyecto de reforma de 1992 a la Ley Orgánica del Congreso proveniente de la Cámara de Diputados no había considerado ninguna modificación a los capítulos referentes al Senado. El testimonio directo del Senado es por demás elocuente:

Como se ha apuntado, la minuta procedente de la Honorable Cámara de Diputados contempló únicamente la modificación de diversas disposiciones correspondientes al Congreso General, a la Cámara de Diputados y a la Comisión Permanente. En la minuta que se propone por parte de esta Comisión

<sup>25</sup> Entrevista del 5 de julio de 1994, concedida al autor por el senador Humberto Lugo Gil, en su oficina del Senado de la República ubicada en el edificio de Donceles.

de Reglamentos en la parte dispositiva de este dictamen, se contemplan también modificaciones a las disposiciones referentes a la Cámara de Senadores.<sup>26</sup>

INFLUENCIA DE LAS PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN LA INTEGRACIÓN PLURAL DEL NUEVO SENADO, PREVISTA EN LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO (1994)

Entre las modificaciones más importantes consideradas en la minuta de la Comisión de Reglamentos del Senado, se tomaron en cuenta dos aspectos fundamentales: la valoración del elemento federal en la conformación de la Cámara de Senadores, y el papel de los partidos políticos en la reciente vida constitucional del país (en especial por la fortalecida presencia que obtuvieron en el Senado después de la reforma de septiembre de 1993, que amplió a cuatro el número de senadores por cada entidad federativa, con un mecanismo que garantiza la presencia del partido político mayoritario y del partido político que tenga la primera minoría en los comicios del caso). Dado que tal situación era algo inédito en la experiencia parlamentaria del Senado, éste buscó apoyarse en la de la Cámara de Diputados, la cual había intentado con su proyecto de reforma de 1992 a la Ley Orgánica precisamente institucionalizar, en términos normativos, sus propias prácticas parlamentarias consuetudinarias.

Las reformas elaboradas por el Senado buscaron así, deliberadamente, aprovechar la rica experiencia de su colegisladora, tanto en lo referente a las garantías, derechos y obligaciones de los legisladores provenientes de los partidos políticos minoritarios, como en el modo de funcionamiento de la representación proporcional para la integración de las legislaturas. Se trataba de mantener “la congruencia que, sin demérito de las diferencias de integración y naturaleza, debe existir entre las disposiciones que norman la Cámara de Diputados y las que rigen para la Cámara de Senadores”.<sup>27</sup>

A manera de ejemplo —sobre la manera en que el Senado aprovecha la congruencia con la Cámara de Diputados, sin demérito de sus diferencias— puede citarse el artículo 77 de la nueva Ley Orgánica del Congreso, donde se establece para el Senado la atribución homó-

<sup>26</sup> Comisión de Reglamentos de la H. Cámara de Senadores, *Minuta de Evaluación*, 6 de julio de 1994, p. vi.

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

loga, planteada para la colegisladora en el artículo 46 de la misma ley, respecto a la constitución de comisiones o comités conjuntos de las dos cámaras del Congreso para atender asuntos de interés común. Tal propuesta se relaciona con la necesaria “atención de algunas funciones por parte de las Cámaras del Congreso General que requieren una acción coordinada por parte de los cuerpos federales de representación popular”.<sup>28</sup> Lo mismo podría decirse respecto a la modificación del segundo párrafo de la Ley Orgánica de 1979 —que en la de 1994 pasa a ser el segundo párrafo del artículo 90—, en la que se precisa que el propósito de las *reuniones de conferencia* de comisiones de senadores con las comisiones correspondientes de la Cámara de Diputados no se limita a tratar de agilizar la resolución de misiones asignadas, sino sobre todo a fortalecer sus lazos de cooperación mediante el intercambio y ampliación mutua de información para la emisión de los dictámenes a su cargo.

Reviste también una gran importancia, al tratar la influencia de las prácticas parlamentarias de la Cámara de Diputados en el Senado, la manera en que se hizo la modificación del artículo 103 de la Ley Orgánica de 1979, que en la nueva de 1994 y hasta 1997 pasó a ser el artículo 91, relativo a la integración de la Gran Comisión del Senado. Al respecto, se tomó en consideración la nueva conformación plural de la Cámara de Senadores, así como la participación que en la misma tendrían distintos partidos políticos, para proponer la integración de la Gran Comisión con un senador de cada estado y del Distrito Federal y con los coordinadores de los distintos grupos parlamentarios en el Senado. Se prevé que la designación de los senadores de cada entidad federativa se haga mediante el voto mayoritario de los senadores de dichas entidades, siempre que en el momento de la elección por lo menos tres de ellos estén presentes. También se plantea que si en la primera reunión para integrar la Gran Comisión no concurre la mayoría de los senadores de cada entidad federativa, la Oficialía Mayor citará a una segunda junta, en la cual decidirán quienes asistan. A su vez, se propone que en caso de empate la designación se haga por sorteo entre quienes hubieren recibido votación.

La integración plural del Senado en 1994 fue prevista también en los artículos 92 y 93 de la nueva ley, donde se especificó que la mesa directiva de la gran Comisión del Senado debe tener, como segundo

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. XXII.

vicepresidente, al coordinador del grupo parlamentario de la primera minoría, y donde se faculta a la Gran Comisión para designar a los comisionados del grupo parlamentario mayoritario y de la primera minoría ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral. El artículo 99 retoma la propuesta del proyecto de reforma de 1992 a la Ley Orgánica, elaborada por la Cámara de Diputados, para asignar también diversos recursos a los grupos parlamentarios del Senado “atendiendo a la importancia cuantitativa de cada uno de ellos y de acuerdo con las posibilidades y el presupuesto de la propia Cámara”. Con ello, se calcó en el Senado la propuesta de reforma de la Cámara de Diputados para resolver las cuestiones de la integración plural de una cámara parlamentaria, aunque eso no es de extrañar, dado que el autor de la propuesta de los diputados había sido previamente un líder del Senado.

El buen nivel de cooperación y entendimiento entre las dos cámaras del Congreso se fortaleció con la llegada al Senado de la República de experimentados miembros de la LV Legislatura de la Cámara de Diputados, quienes aportaron un utilísimo bagaje de prácticas parlamentarias, flexibles y eficaces, que dieron la pauta para desarrollar vías y mecanismos que conduzcan a consensos y acuerdos parlamentarios plurales, democráticos y tolerantes en el Senado. Parece existir también la decisión de impulsar la actividad senatorial con más atribuciones para participar con mejores recursos en la solución de los grandes problemas nacionales.

Esta última posibilidad lleva a analizar las relaciones de la Cámara de Diputados con el Senado desde un nuevo ángulo, referido ahora a las atribuciones que, en el interdependiente sistema bicameral de nuestro Congreso, desempeñan las funciones de las dos cámaras separada y no sucesivamente, en lo referente a las facultades exclusivas de cada una de ellas. Lo cual es importante porque, en función de las facultades exclusivas de cada cámara, será posible calibrar la manera en que pueden fortalecerse las capacidades de acción, o bien del Senado, o bien de la Cámara de Diputados.

#### FACULTADES Y FUNCIONES EXCLUSIVAS DE CADA CÁMARA

Por facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se entienden las que constitucionalmente tiene como propias, sin que en su ejercicio

intervenga el Senado. Esas facultades no son de carácter legislativo pues en la promulgación de toda ley intervienen las dos cámaras, sino más bien administrativas, jurisdiccionales y político-económicas. Entre las facultades más importantes de la Cámara de Diputados se encuentran las siguientes:

1. Erigirse en colegio electoral para ejercer las atribuciones respecto a la elección del presidente de la República.

2. Vigilar el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda para realizar el examen de la cuenta pública, a efecto de que si “aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la ley” (fracción IV del artículo 74 constitucional).

3. Facultad exclusiva para “examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos”, y también la revisión y aprobación de la cuenta pública del año anterior (fracción IV del artículo 74 constitucional).

4. Conocer las acusaciones por delitos comunes u oficiales que se hagan a los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional (senadores y diputados del Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte de Justicia, secretarios de Estado, procurador general y presidente de la República) y, en segundo lugar, erigirse en gran jurado para determinar si contra éstos ha lugar o no proceder por delitos del orden común, en cuyo caso formular la acusación ante la Cámara de Senadores, y desaforar a los funcionarios para que contra ellos se pueda ejercer acción penal, sin prejuzgar sobre su presunta culpabilidad.

5. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que le someta el presidente de la República.

Son facultades exclusivas del Senado las conferidas por el artículo 76 constitucional, referidas a cuestiones político administrativas y jurisdiccionales; en ningún caso son propiamente legislativas, pues para expedir leyes el Senado requiere necesariamente la participación de la Cámara de Diputados. Entre las facultades exclusivas más importantes del Senado se encuentran las siguientes:



1. Analizar la política exterior del Ejecutivo federal y aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que el presidente de la República celebre con las potencias extranjeras.

2. Ratificar los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, y empleados superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea Nacionales que designe el Ejecutivo federal. Aprobar solicitudes de licencias o renunciaciones de dichos funcionarios.

3. Avalar la autorización del Ejecutivo sobre la salida de tropas nacionales, tránsito de tropas extranjeras y estación de escuadras de otras potencias.

4. Dar su consentimiento para que el Ejecutivo pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria.

5. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, la necesidad de nombrar un gobernador provisional (fracción V). En este caso no incumbe al Senado declarar la desaparición de poderes locales, sino tan sólo nombrar un gobernador cuando todos los poderes locales han desaparecido. El gobernador provisional está obligado, en todo caso, a convocar a elecciones conforme lo marcan las leyes constitucionales del estado en cuestión. El Senado nombra al gobernador provisional de entre una terna propuesta por el presidente de la República.

6. Resolver las “cuestiones políticas” que puedan surgir entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos acuda con tal fin al Senado, o cuando se haya interrumpido el orden constitucional por un conflicto armado en ese estado.

7. Erigirse en Jurado de Sentencia para conocer en juicio público de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales.

#### POR UN PODER LEGISLATIVO FORTALECIDO PARA EL SIGLO XXI

Aun cuando se considera conveniente mantener la clásica división de funciones entre el Senado y la Cámara de Diputados,<sup>29</sup> también hay autorizadas opiniones que verían bien el otorgamiento de mayores facultades al Senado para, por ejemplo, intervenir constructivamente

<sup>29</sup> Entrevista concedida por el senador Lugo Gil al autor el 5 de julio de 1994.

en la vigilancia del manejo de las finanzas públicas del país o para mediar en la resolución pacífica de controversias que pudieran surgir en los estados de la federación. Un Senado fortalecido contribuiría al mejor desempeño de la vida republicana del país tanto en su vertiente externa como en la interna, y ello sin afectar o menoscabar en nada las atribuciones y facultades de la Cámara de Diputados.<sup>30</sup>

Un Senado ampliado y con más atribuciones contribuiría a fortalecer al poder Legislativo y, al hacerlo, fortalecería también a la Cámara de Diputados. La cooperación entre las dos colegisladoras se encuentra frente al gran reto de la vida parlamentaria de este fin de siglo.

En la última década la vida parlamentaria del país ha sido mucho más rica e intensa de lo que lo fue en muchas décadas: el nivel de los debates; los acuerdos alcanzados entre los diversos grupos parlamentarios en calidad de adversarios políticos y no de enemigos mortales; las trascendentales reformas en todos los artículos centrales de la Constitución; la difusión de información parlamentaria del Congreso mexicano en revistas como *Quórum*, *Crónica Legislativa* y *El Legislador*; la gran importancia de la formación parlamentaria para llevar a cabo campañas políticas, expresada en el hecho de que tres de los nueve candidatos presidenciales para las elecciones de agosto de 1994 fueron electos previamente para la LV Legislatura de la Cámara de Diputados; la importancia de la participación de la mujer en puestos de liderazgo parlamentario, donde han demostrado sus enormes virtudes de concertación y diálogo para mantener la civilidad en medio de la actividad legislativa más intensa que haya vivido el país probablemente desde 1917; la reforma al Senado de la República; la tendencia hacia la pluralidad y la difusión racionalizada y eficiente del poder, así como la construcción de una nueva cultura política, donde parece ir imponiéndose gradualmente el reconocimiento de los valores de la tolerancia y la pluralidad, anuncian lo que quizás será el sello característico del siglo XXI en el sistema político mexicano: la llegada de un nuevo siglo de parlamentarismo, no tanto como forma de gobierno sino más bien como forma de Estado en la que se den todas las condiciones para funcionar con un poder Legislativo fortale-

<sup>30</sup> Entrevista concedida por la diputada María de los Ángeles Moreno al autor el 15 de junio de 1994.

cido y creativo, a fin de poder trabajar en un sistema presidencialista con fundamento en un régimen de separación de poderes.

Si Harold J. Laski y Carl Schmitt coincidían en algo era precisamente en interpretar al gobierno parlamentario como el “gobierno por discusión”. Max Weber veía en el parlamentarismo el medio por excelencia para la educación de un liderazgo fuerte, eficaz y responsable, pero también consideraba imprescindible la existencia de un fuerte poder Ejecutivo para afrontar los grandes retos administrativos y políticos que se presentan en la conducción de un Estado moderno en la era contemporánea. Y en los albores del siglo XXI hemos visto renacer con gran ímpetu la gran actividad parlamentaria que, por lo menos en nuestro país, deberá realizar sus funciones en el marco jurídico del sistema presidencialista que consagra nuestra Carta Magna.



*Los legisladores ante las reformas políticas de México*  
se terminó de imprimir en junio de 2001,  
en los talleres de Impresores Aldina, S.A.  
Obrero Mundial 201, col. Del Valle  
03100, México, D.F.

Se imprimieron 1 000 ejemplares más sobrantes para reposición.

Cuidó la edición la  
Dirección de Publicaciones de El Colegio de México.





Uno de los rasgos más notables del sistema político mexicano ha sido el predominio del poder ejecutivo no sólo sobre el legislativo sino también sobre las demás instituciones y prácticas políticas del país. Con frecuencia se ha señalado que ese predominio presidencial había relegado deliberadamente al Congreso a un segundo plano, restándole atribuciones y sometiéndolo a su voluntad. Tal interpretación del funcionamiento de la división de poderes en el sistema político mexicano rara vez fue cuestionado porque la pasividad del poder legislativo era, en muchos aspectos, más que evidente. Sin embargo, conforme el país ha experimentado cambios políticos y los partidos de oposición han obtenido una mayor presencia e influencia en las dos cámaras, el poder legislativo ha tenido también una mayor participación e importancia en la política nacional.

Esta transformación ha mostrado que el diseño constitucional dotó de varias y decisivas atribuciones al Congreso, las que por décadas no se aplicaron debido al predominio electoral del Partido Revolucionario Institucional. No obstante este hecho indiscutible, la importancia del Congreso mexicano puede apreciarse en diversos momentos históricos en los cuales las cámaras han sido los espacios donde diputados y senadores, como representantes populares de sus partidos, han promovido cambios políticos importantes. El poder legislativo ha sido por sí mismo un destacado actor en determinados y decisivos cambios políticos. El presente libro recoge ensayos que demuestran plenamente que el Congreso, aun cuando estuviera subordinado al ejecutivo federal, fue una institución que influyó en el sistema político.

Fotografía y diseño de Agustín Estrada



EL COLEGIO DE MÉXICO

