

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**“DEL AUTORITARISMO A LA DEMOCRACIA:  
EN TORNO A LA REELECCION EN LOS CARGOS  
PUBLICOS”**

**TESINA PRESENTADA POR**

**MAX GONZALEZ REYES**

**PARA OBTENER EL GRADO DE  
ESPECIALISTA EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

**ASESOR: Dr. FRANCISCO VALDES UGALDE**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*De oídas te había oído  
más ahora mis ojos te ven*

*El hombre animado por el espíritu científico,  
sin duda desea saber, pero es por lo pronto  
para interrogar mejor*

*Gastón Bachelard*

## Agradecimientos

*Esto es lo que soy. Espacio. Aquí comienzo  
y en la punta de esos dedos sucios y torcidos  
de mis pies termino. Y esto es lo que me es dado,  
y ya puedo empezar a agradecerlo*

*Antonio Skármeta*

Este trabajo no hubiese sido posible sin la ayuda de quienes han sido pilares fundamentales en mi vida. Sin ellos no hubiese podido terminar, ni siquiera iniciar, todo este proyecto. Estoy convencido que camino apoyado en dos muletas y un bastón.

A mi lado derecho mi papá, Anselmo González, quien en ningún momento ha dejado de apoyarme en cuanto proyecto o trabajo he emprendido. Dios te rescató en el momento y la hora indicada y fruto de eso es que estamos aquí. *Cuate*, acuérdate que cada vez que escuches “la noche quedó atrás...” yo me acuerdo de ti y en el devenir de nuestras vidas.

A mi lado izquierdo mi mamá, Doris Reyes, que muchas veces tuvo que alterar sus horarios y hábitos para acomodarlos a los míos para yo siempre salir con la menor preocupación de casa; por las interminables horas y horas que a al rededor de la mesa hemos conversado del pasado, del presente y del futuro; de lo que era antes de ser, cuando fui y de cómo me he convertido en esto que soy.

Antes de mí, mi hermano Adrián. Cada vez confirmo que tú me abriste el camino, y que eres algo así como la brújula que señala mi norte. Si no estuvieras mi vida estaría incompleta. Cuando era niño me imaginaba cómo sería la vida cuando fuéramos adultos. Hoy lo somos y verte a ti como jefe de familia es un espejo en el que me quiero reflejar. Vanessa ha sido un complemento necesario.

A mi sobrino Adriel, una esperanza que cada día se convierte en realidad, una feliz realidad. *Adrielosko*, la alegría que emanas cubre cualquier preocupación. Si tú quieres aquí estoy para guiarte y enseñarte lo que a mí me enseñaron. Mientras estemos, estaremos juntos.

A ustedes todo mi amor, porque sin su apoyo esto no tendría vida.

Hay cosas que no se ven pero ahí están como las nubes con llevadas por el viento. Así eres tú Berenice. Acuérdate siempre de lo que un día yo escribí pensando en ti, pensando en ti, como ahora pienso. Estoy convencido que dentro de alguno años a mí me va tocar ser espectador de algo muy similar a esto

Esta investigación andaría al garete si no hubiese sido guiada por alguien que realmente sabe del tema, el doctor Francisco Valdés Ugalde, quien desde sus artículos cada domingo me señaló las imperfecciones del sistema político mexicano, y fueron la columna vertebral de este trabajo; y después en su cubículo del Instituto de Investigaciones Sociales me señaló las imperfecciones de mi trabajo. Su asesoría me sirvió de aliento para señalarme el camino cuando había perdido la brújula y ya no sabía qué escribir o si lo escrito estaba bien. Si él no hubiese aceptado ser mi asesor no hubiese sabido a dónde dirigirme.

Asimismo, quiero agradecer la comprensión en la revisión de este trabajo a los doctores Jaime Cárdenas, Margarita Velásquez, Luciano Silva y Eliseo Muro. Sus comentarios me sirvieron para quitar algunos errores que esta investigación tenía. Pero aun así, yo soy el responsable de cuanto hay en ella.

Agradezco a Dios que me puso una semillita de inteligencia que me hace pensar, leer y escribir. El es la base de todo lo anterior, de todo cuanto hago y, espero, de todo cuanto haré.

Finalmente decir que yo mismo estoy sorprendido. Cuando inicié esta especialidad no creí que me fuera ser tan difícil, en algún momento pensé abandonarla. Estar en medio de abogados sin serlo me complicó muchísimo, pues entender desde sus conceptos, sus conversaciones, su ambiente y demás fue muy complicado. Pero las clases, mis compañeros, los profesores del posgrado de la Facultad de Derecho y esta investigación me gustaron tanto que lo repetiría.

Desde la licenciatura quería hacer un trabajo como este. Hoy verlo realizado me llena de satisfacción. Podría terminar como aquella benedettiana: "Así que cada vez que levanto el telón soy, como habrás podido apreciar, interesantísimo, y yo mismo me aplaudo y me exijo otra, otra, otra, otra"

Max González Reyes

México, agosto 29 del 2007. Miércoles

**DEL AUTORITARISMO A LA DEMOCRACIA:  
EN TORNO A LA REELECCIÓN EN LOS CARGOS PÚBLICOS**

**INDICE**

Introducción.....6

**Capítulo 1**

De la Independencia a la Revolución. Un siglo de caos..... 8

**Capítulo 2**

**El despliegue de las reglas**

El partido ..... 22

La legislación electoral..... 42

**Capítulo 3**

**Del Autoritarismo a la Democracia**

La viabilidad de la reelección..... 58

**Conclusiones**

Conclusiones.....76

Bibliografía..... 79

## INTRODUCCION

Política y derecho son dos caras de una misma moneda. Difícilmente se puede separar una de la otra. El poder político se formaliza en expresiones jurídicas. Así pues, entre poder y derecho hay una relación indisoluble. Esta investigación trata sobre esa estrecha relación.

En el primer capítulo del presente trabajo se hace un análisis histórico del siglo XIX. Las luchas políticas que después de la consumación de la Independencia dieron a la recién nacida nación distintas constituciones a un país que no encontraba la brújula. Las constantes pugnas entre diversos grupos (liberales y conservadores) dio como resultado que nuestro país transitara del federalismo al centralismo, lo que provocó una inestabilidad constante que llevó, entre otras cosas, a la pérdida de parte del territorio mexicano y al establecimiento de un imperio.

Con el objetivo de restarle fuerza al ejecutivo, la Constitución de 1857, la de mayor vigencia en el siglo XIX, dio tanto poder al legislativo que provocó que el presidente Comonfort la desconociera meses después de jurarla. Posteriormente Benito Juárez gobernó con ella pero basado en facultades extraordinarias. Por su parte el dictador Porfirio Díaz no tuvo la necesidad de desconocerla, simplemente la fue acomodando a su modo hasta el estallido de la Revolución un siglo después de iniciada la lucha de Independencia. Con ello se cierra el primer capítulo.

El segundo capítulo abarca el siglo XX, particularmente en dos aspectos. Primero, la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), y durante las diferentes facetas que este ha tenido (PRM y PRI), en el cual la reelección fue una poderosa herramienta de control del presidente en turno. Con este mecanismo el Presidente de la República era el que tomaba las decisiones fundamentales, daba compraventas, repartía los espacios de poder, los quitaba, es decir, el sistema dio al presidente facultades que iban más allá de la constitución.

La Constitución de 1917 que aun nos rige estableció, a excepción del titular del ejecutivo, la reelección para los cargos de origen popular. Sin embargo, con el

objetivo de controlar a todos los actores políticos y darle circulación a éstos se reformó la Carta Magna durante el *maximato* para así dejarle al *jefe máximo*, a través del partido, el control de los espacios de poder. Posteriormente Cárdenas le dio un giro a las reglas impuestas por Calles. Reglas que se mantuvieron por décadas.

Una de las claves de la larga permanencia y estabilidad del sistema político mexicano fue la prohibición de la reelección legislativa. Con ello el titular del ejecutivo controló a diputados, senadores (federales y locales) y presidentes municipales; aunado a que la legislación electoral que estableció el régimen era en detrimento de las opciones políticas distintas al partido oficial. Con argumentos jurídicos y extra-jurídicos el presidente controló todos los procesos electorales hasta finales del siglo XX. Este punto se trata en la segunda parte del capítulo dos.

En el capítulo tercero se hace un análisis de los cambios políticos ocurridos en la última década, lo cual, a nuestro juicio, hacen necesario reformas que se adapten a la nueva realidad mexicana. Nuestro país está atrapado entre un régimen que no termina de morir y otro que no empieza a nacer. Las estructuras que dominaron durante buena parte del siglo XX (expuestas en el capítulo dos) hoy en día empiezan a ser obsoletas. Actualmente existen distintas opciones políticas pero el sistema está estructurado para la hegemonía de un solo partido. La prohibición de la reelección en los cargos públicos es una, entre varias, de sus manifestaciones.

El interés por el tema surgió a raíz de la lectura de algunos artículos y ensayos en torno a la reelección en América Latina<sup>1</sup>. Nos preguntamos por qué en otros países con sistema presidencialista contemplan en sus constituciones la reelección legislativa y presidencial y nuestro país no. El lector encontrará en las siguientes páginas la respuesta.

---

<sup>1</sup> Ver Zovato, Daniel, "Fiebre reeleccionista", *Revista Nexos*, febrero 2006, p. 12

## Capítulo 1.

### DE LA INDEPENDENCIA A LA REVOLUCIÓN. UN SIGLO DE CAOS

A raíz de la independencia, cuando lo que fue la Nueva España se consideró independiente en 1821 surgió la problemática de cómo gobernarnos. Después del fracaso del imperio que pretendió establecer Agustín de Iturbide en 1822, la constitución de 1824 plasmó un sistema federalista de gobierno, que distaba mucho de la realidad de esos tiempos. Un poco por imitar la constitución de los Estados Unidos de América pues mientras a los norteamericanos les permitió unir a las trece colonias para formar una federación, en nuestro país dar autonomía a los Estados (provincias) provocó que algunos pretendieran separarse.

A la par de esto, surgió la pregunta de quién debía gobernarnos. Unos se inclinaban por un monarca europeo, que con su experiencia traería estabilidad a la nación recién nacida. Otros se inclinaban por un gobernante que, aunque con nula experiencia, fuera original de México

La constitución de 1824 estableció una singularidad en la elección del presidente y del vicepresidente de la República. El triunfador de la elección sería el presidente de la República y el que quedara en segundo lugar sería el vicepresidente. Era obvio que bajo este mecanismo de elección el perdedor tenía como consuelo la vicepresidencia. Pero el candidato perdedor no había competido para la vicepresidencia, por lo tanto desde su cargo haría todo lo posible por llegar a la presidencia. Bajo este mecanismo fue electo Guadalupe Victoria como primer presidente de la nueva nación. La vicepresidencia fue asignada a Nicolás Bravo, ya que al haber un empate entre éste y Vicente Guerrero, el Congreso eligió al primero. Asimismo, en 1833 Antonio López de Santa Anna y Valentín Gómez Farías fueron electos presidente y vicepresidente respectivamente; ambos eran del mismo grupo político. Es de todos sabido que el presidente Santa Anna se iba de vacaciones y dejaba toda la responsabilidad al vicepresidente Gómez Farías. Sin embargo, al pactar con grupos políticos, principalmente la iglesia, el presidente Santa Anna despidió al general Gómez Farías.

Esta forma de elección duró hasta 1836 cuando, bajo la influencia del general Antonio López de Santa Anna, se establecieron las *Bases Constitucionales* las cuales contenían las llamadas *Siete Leyes*. Dichas leyes son más recordadas porque en ellas se estableció el llamado *Supremo Poder Conservador* el cual tenía la función de vigilar a los otros tres poderes ya que fue “el primer tribunal creado ex profeso para juzgar los actos de autoridad emanados de los tres poderes generales y cuyas sentencias implicarían la nulidad general del acto impugnado”<sup>1</sup>.

En torno al Congreso, las *Bases* establecían, en la Tercera Ley, las facultades de las Cámaras (de diputados y senadores), su forma de elección y las fechas de sesiones del Congreso General. Respecto al titular del ejecutivo (llamado *Supremo Poder Ejecutivo*), este se depositaba en el presidente de la República por ocho años con la posibilidad de reelección. Asimismo, desapareció la vicepresidencia. En su lugar se estableció que en las faltas temporales del titular del ejecutivo el cargo lo ocuparía el presidente del Consejo de Gobierno. En caso de que existieran ausencias largas en el cargo sería ocupado por un presidente interino designado por el Congreso.

Para 1841, siendo presidente Anastasio Bustamante, fueron suspendidas las *Siete Leyes*, a través del Plan de Tacubaya proclamado por el general Mariano Paredes Arrillaga. Santa Anna fue nombrado presidente provisional.

En 1843, con el general Antonio López de Santa Anna en la presidencia, se promulgaron las *Bases Orgánicas de la República Mexicana*, las cuales repitieron el mecanismo de suplencia presidencial previsto en la *Bases Constitucionales* de 1836, a su vez que dieron mayores facultades al titular del ejecutivo, al concediéndole un veto extraordinario sobre el congreso, ejerciendo un poder casi dictatorial. En estas *Bases Orgánicas* “el gobierno central lo es todo; apenas los Departamentos tienen atribuciones de administración municipal, y todo el Gobierno central está en manos del Ejecutivo. El Congreso se compone de una Cámara de Diputados designados por los electores terciarios, que lo fueron por los

---

<sup>1</sup> Cruz Barney, Oscar, “El Supremo Poder Conservador y el control constitucional”, en Ferrer MacGregor, Eduardo (coord.), *Derecho Procesal Constitucional, México*, Porrúa, 2003, tomo II, p. 962

secundarios y sólo estos por el pueblo, y una Cámara de Senadores designados por los Poderes públicos y las Asambleas de Departamento... Las responsabilidades pesan sobre los ministros y sobre el Consejo de Gobierno; sobre el Presidente, ninguna.. pues el presidente... puede proceder como bien le plazca”<sup>2</sup>. Esta “constitución” hecha para el general Santa Anna era insostenible y hubo la necesidad de romperla. El encargado de ello fue el general Mariano Paredes y Arrillaga en Guadalajara. Su revuelta fue apoyada en Puebla y en la capital lo que obligó a Santa Anna salir al destierro.

La lucha política era tal, centrada básicamente en dos grupos políticos, el liberal y conservador, que para 1846 se regresó a la Constitución de 1824 reestableciéndose la vicepresidencia. Bajo este mecanismo el general Santa Anna, traído por los conservadores de su exilio, ganó la presidencia y Valentín Gómez Farías, quien había perdido la lección, se convirtió en vicepresidente. La historia de años atrás se repitió: Santa Anna se dedicó a dirigir al ejército en la guerra contra Estados Unidos, que llevaría a la pérdida de parte del territorio nacional (Texas y Nuevo México), mientras que Gómez Farías se encargó del poder Ejecutivo. Nuevamente, el vicepresidente atacó a la iglesia expropiándole algunos bienes lo que provocó que Santa Anna lo despidiera.

Era obvio que Santa Anna no toleraba a Gómez Farías y viceversa, pues eran de distintos partidos (liberal y conservador); el problema radicaba en el deficiente diseño constitucional. Una vez perdida la guerra, Santa Anna renunció a la presidencia y salió del país

Otra reforma importante en lo que respecta al poder ejecutivo se dio en 1847 mediante el *Acta Constitutiva de Reformas*, la cual suprimió la vicepresidencia quedando vigente en lo demás la Constitución de 1824. Con ese mecanismo gobernaron los generales José Joaquín de Herrera y Mariano Arista. Sin embargo, en 1853 nuevamente se presentó un movimiento conservador que llevaría a deponer al presidente Arista y de nuevo llevar a la presidencia a Santa Anna, esta vez influenciado por el ideólogo del grupo conservador Lucas Alamán.

---

<sup>2</sup> Rabasa, Emilio, *La constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1912, novena edición 2002, p. 12

Sin embargo, una vez que éste murió, Santa Anna demostró su capacidad despótica, encabezando un gobierno dictatorial, sin constitución y sin congreso, a tal grado que se hizo llamar “Alteza Serenísima”

Cabe hacer notar que desde que México se declara independiente, la inestabilidad política y social fue la constante durante buena parte del siglo XIX, lo cual se reflejó, entre otras cosas, en las distintas constituciones. Asimismo, debemos entender que aquella generación, de los primeros treinta años de vida independiente de nuestro país, “la política, para aquellos hombres cuya infancia y juventud había transcurrido en el Virreinato y la guerra insurgente, era <una profesión> extraña, ingrata, asunto de cenáculos, pactos y componendas que no conducían al único fin que un soldado debía perseguir: la gloria. Ninguno de ellos veía en términos prácticos la construcción nacional ni entendía la necesidad de integrar un Estado. Obraban movidos no por una voluntad de poder, ni siquiera de riqueza, sino por un anhelo de gloria”<sup>3</sup>

Fue tal la inestabilidad del país que apenas daba sus primeros pasos que “en los veinticinco años que corren de 1822, la nación mexicana tuvo siete Congresos Constituyentes, que produjeron, como obra, una Acta Constitutiva, tres Constituciones y una Acta de Reformas, y como consecuencias, dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas, e infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones y de cuanto el ingenio descontentadizo ha podido inventar para mover al desorden y encender lo ánimos”<sup>4</sup>, varios intentos de separación (una revertida, la de Yucatán en 1847 y uno no, la de Texas). Todos estos planes y proyectos se iniciaron con la intención de refundar al país. Mayor inestabilidad no pudo haber existido.

La revuelta que derrocó la dictadura de Santa Anna fue encabezada por los generales liberales Juan Alvarez e Ignacio Comonfort a través del llamado Plan de Ayutla. El objetivo de este plan era, fundamentalmente, acabar con la tiranía santanista; objetivo que se logró en agosto de 1855. Este movimiento sería el

---

<sup>3</sup> Krauze, Enrique, *siglo de caudillos*, México, Tusquets, p. 133

<sup>4</sup> Rabasa, Emilio, *op. cit.*, p. 3

germen del proyecto de constitución que tuvo mayor vigencia en el siglo XIX, la de 1857.

La labor del constituyente dio como resultado una nueva ley fundamental, la Constitución de 1857, la cual no estableció la vicepresidencia, ya que por la experiencia que se había tenido, particularmente con el general Santa Anna, los liberales, grupo triunfador, suprimieron ese cargo. En su lugar establecieron que el presidente de la Suprema Corte de Justicia sería el que ocupara el cargo de Presidente de la República en caso de que este faltase. Ambos cargos, el de Presidente de la República y Presidente de la Corte, eran electos por voto popular aunque la elección final era indirecta, a través de electores intermedios<sup>5</sup>

Bajo este mecanismo es electo Ignacio Comonfort para la Presidencia de la República y para el cargo de Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a Benito Juárez.

Sin embargo, la Constitución de 1857 establecía una debilidad del ejecutivo frente al legislativo. Así, promulgada el 5 de febrero de 1857, el presidente Comonfort juró la Constitución y para diciembre de ese mismo año la estaba desconociendo. Don Emilio Rabasa lo expresa así:

“Para fortalecer al Ejecutivo cuya debilidad, en su concepto hacía imposible el Gobierno, quería Comonfort “extensión de facultades al Poder Central Ejecutivo Federal” y “extensión del veto”, es decir, pedía que se diera más fuerza al ejecutivo, a la vez que se rebajara la del Congreso, comprendiendo que la Constitución había creado una cámara con elementos de convención, de la que no iba a surgir un gobierno parlamentario, sino la dictadura desordenada y demagógica de las asambleas omnipotentes”<sup>6</sup>

Al desconocer la Constitución, automáticamente el presidente de la Suprema Corte asumió la presidencia de la República, es decir, Benito Juárez. Sin embargo, el grupo conservador no se quedó quieto. Era tal la inestabilidad política y la lucha por el poder que se presentaba en esos tiempos que se dio el caso que

---

<sup>5</sup> Villalpando, José Manuel, *La silla vacía*, México, Planeta, 2003, p. 49

<sup>6</sup> Rabasa, Emilio, *op. cit.*, p. 91

existieron dos presidentes a la vez: por el lado de los conservadores Félix Zuloaga, quien a través del *Plan de Tacubaya* había logrado la adhesión del ex presidente Comonfort, se había proclamado presidente en la capital; por el lado de los liberales Benito Juárez también se proclamó presidente cargo que le correspondía conforme a la Constitución. Esta lucha entre ambos grupos políticos duró tres años, periodo que en nuestra historia se le conoce como la Guerra de Reforma.

Debido a los constantes conflictos, la Constitución de 1857 no se pudo aplicar en los primeros diez años, por lo menos en lo que respecta al titular del ejecutivo ya que el presidente Juárez gobernó con base en facultades extraordinarias, que se le concedieron en primer lugar por la Guerra de Reforma y después por la guerra contra la intervención y el imperio de Maximiliano<sup>7</sup>

Una vez pasada estas turbulencias, en 1867 Benito Juárez se presentó como candidato a la presidencia, la cual ganó pues era el político más conocido de la época. En 1871 vuelve a triunfar en las elecciones presidenciales, en las cuales fue electo como presidente de la Suprema Corte otro liberal, don Sebastián Lerdo de Tejada.

Sólo la muerte alejó de la presidencia al abogado oaxaqueño Benito Juárez. A su fallecimiento, el 18 de julio de 1872, y cumpliendo con la constitución, asumió la presidencia Sebastián Lerdo de Tejada.

Cabe mencionar que tanto la Constitución de 1857 como sus predecesoras consideraban la reelección así como periodos de gobierno de cuatro años, excepto las *Siete Leyes*. Esto se pierde de vista debido a la infinidad de movimientos políticos que se presentaron durante buena parte del siglo XIX que no dejaron ver los alcances de las constituciones

En 1872 se realizaron elecciones en las que fue electo el presidente sustituto Sebastián Lerdo de Tejada. En esa elección, otro liberal, José María Iglesias fue electo presidente de la Corte, o en otras palabras vicepresidente. Para 1876 nuevamente es electo presidente de la República Lerdo de Tejada y como

---

<sup>7</sup> Véase Rabasa, Emilio, *ibid*, p 97-105.

presidente de la Corte, otra vez, Iglesias. Sin embargo, esas elecciones estuvieron marcadas por irregularidades y el candidato perdedor, Porfirio Díaz, alegando fraude, proclamó el Plan de Tuxtepec contra el gobierno de Lerdo. Con este levantamiento que lo llevó a la presidencia se inaugura una nueva etapa en nuestra historia política y constitucional.

Con el general Porfirio Díaz en la presidencia en 1876 se inicia la dictadura que habría de terminar con el movimiento revolucionario de 1910. Sin embargo, durante este periodo hubo cambios en la constitución en lo que se refiere al titular del ejecutivo. Revisemos los más relevantes.

La Revolución de Tuxtepec se había levantado en contra del presidente Lerdo de Tejada teniendo como principio la “No reelección”. Pues bien, ese principio lo mantuvo Díaz los primeros años ya que para cumplir con dicho plan se reformó la constitución en mayo de 1878 “asentando que el presidente no podía ser reelecto para el periodo inmediato, osea que después sí podía hacerlo”<sup>8</sup>. Así, en 1880 deja la presidencia, periodo en el que Manuel González, es puesto por el mismo Díaz. Como la constitución lo permitía, en 1884 regresa para dejar el poder hasta 1911.

Con esta reforma Díaz tenía el campo abierto para reelegirse cuantas veces quisiera. “Después del paréntesis de la presidencia de su amigo Manuel González, en 1880-1884, la disposición fue anulada en 1887 y se permitió una segunda reelección; finalmente en 1890 fue pura y simplemente suprimida”<sup>9</sup>

Hacia 1896 se promulgó una reforma a la constitución en la que se establecía que “en caso de ausencia temporal o definitiva del presidente de la República lo suplirá “provisionalmente” el secretario de Relaciones Exteriores o en su defecto, el secretario de Gobernación, hasta que el Congreso, por mayoría absoluta, eligiera a quien sustituiría de manera interina al presidente en caso de falta temporal o a quien sería presidente sustituto en caso de ausencia

---

<sup>8</sup> Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, decimoséptima edición, 2003, p. 56

<sup>9</sup> Guerra, Francois, Javier, *México: del antiguo régimen a la revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, Tomo 1, 1988, p. 57

definitiva”<sup>10</sup>. Desde luego, esta reforma fue una forma de controlar a los actores políticos del porfiriato, pues los que ocuparan dichas secretarías se convertirían en una especie de vicepresidentes. En estas secretarías Díaz designó a sus más allegados colaboradores (Ignacio Morales Mariscal y Manuel Romero Rubio). Desde luego esta reforma era sólo en caso de falta de titular del ejecutivo, opción que Díaz no pretendía utilizar.

Hacia 1904 se promulgó otra reforma a la constitución. Esta establecía la restitución de la vicepresidencia, a su vez que se ampliaba el periodo presidencial de cuatro a seis años.

La restitución de la vicepresidencia que establecía la nueva reforma no era en los términos de la constitución de 1824. En esta, promulgada el 6 de mayo de 1904, “la enmienda constitucional contemplaba la restauración de la vicepresidencia... esta vez los electores votarían también por quien debiera ocupar ese puesto”<sup>11</sup>. Es decir, se presentarían candidatos por fórmulas (los nombres del candidato a presidente y del candidato a vicepresidente). A diferencia de la constitución de 1824, el presidente y vicepresidente serían del mismo partido para que así no se presentaran las pugnas como en el siglo XIX. Desde luego, el candidato oficial era Porfirio Díaz, la lucha realmente era por la vicepresidencia. El elegido por el dictador para ese primer sexenio fue Ramón Corral. Sobra decir que esa elección fue ganada por la fórmula Díaz-Corral. A su vez, el vicepresidente tendría la función de presidir la Cámara de Senadores.

Cabe mencionar que durante todo el porfiriato los otros poderes (el legislativo y el judicial) simplemente no existieron, pues “todos los diputados y senadores (desde 1874 había senado) en lugar de ser engorrosamente elegidos, eran convenientemente electos, pero no por los distritos a los que pertenecían por arraigo o nacimiento, sino por voluntad del gran elector. Las elecciones representaban, por lo general, un mero trámite. El congreso, orgullo de la

---

<sup>10</sup> Villalpando, José Manuel, *op.cit.*, p. 69

<sup>11</sup> Villalpando, José Manuel, *op. cit.*, p. 73

constitución, vivió en un gran receso por treinta años”<sup>12</sup>. Algo similar pasaba con el Poder Judicial pues los que llegaban al cargo de magistrado de la Suprema Corte no lo eran por el voto popular sino por voluntad del presidente Díaz.

Asimismo, es de llamar la atención que Díaz no tuvo la necesidad de hacer una nueva constitución o desconocer, como habían hecho la mayoría de los que le antecedieron, la del 57; su estrategia fue distinta: simplemente fue reformándola a su modo.

Para el sexenio que empezaría en 1910 nuevamente se presentaba el dictador como candidato a la presidencia. Como era de esperarse, la pugna estaba en ver a quién elegiría como candidato a la vicepresidencia. Sin embargo, esta vez, a diferencia de las otras, la elección presentaba nuevas expectativas. Por un lado, las declaraciones del presidente Díaz al periodista estadounidense James Creelman en 1908 hacían ver una tenue luz de que se abriría el proceso democrático; por el otro, la agitación política levantada por Francisco I. Madero, despertaban nuevos bríos a un simulacro electoral como el que se venía presentando desde años atrás. Aunado a estas causas, otro factor ponía en duda la reelección de Díaz: su edad. Para 1910 el presidente tenía 80 años. En cualquier momento podía morir. Surgía, entonces, la pregunta ¿quién iba a sucederlo?.

Finalmente Díaz escogió a Ramón Corral para la vicepresidencia y, como era de esperarse, ganó las elecciones para el sexenio 1910-1916. Es de todos conocido que la agitación política promovida por Madero obligó al dictador a dejar la presidencia en 1911, salir del país y no volver jamás. Así, “Porfirio Díaz, en su último acto de gobierno, envió los dos textos de renuncia (de él y del vicepresidente Ramón Corral) al Congreso de la Unión, para que al tramitarse se pusiera en marcha el mecanismo de sustitución presidencial previsto en la Constitución de 1857, según las reformas aprobadas en 1904. De esta manera, conforme al mandato legal, el congreso llamó a Francisco León de la Barra, secretario de Relaciones Exteriores, a rendir protesta de ley como presidente

---

<sup>12</sup> krauze, Enrique, *Siglo de Caudillos*, México, Tusquets, 2002 p. 306; ver también Guerra, Francois, Javier, “actores políticos del porfiriato”, *o.p. cit*, p. 59-124

interino de los Estados Unidos Mexicanos, con la obligación de convocar a nuevas elecciones, en virtud de que su ascensión a la titularidad del poder ejecutivo sucedía antes de cumplirse los dos primeros años del periodo para el que fue electo el presidente original, Porfirio Díaz”<sup>13</sup>

Es de todos conocido que la fórmula ganadora de aquellas elecciones extraordinarias de 1911 fue la de Madero-Pino Suárez. No es una casualidad que, como lo hiciera Díaz en 1876, Madero, en 1910, en su Plan de San Luis tuviera como lema “Sufragio efectivo. No reelección”

El desenlace que tuvieron tanto el presidente Madero como el vicepresidente Pino Suárez y todo el movimiento revolucionario tuvo consecuencias no sólo en términos políticos sino jurídicos. El presidente Madero, con el fin de cumplir con el Plan de San Luis promulgó una reforma a la ley fundamental de 1857, en noviembre de 1911, en la que establecía que el presidente y el vicepresidente nunca podrían ser reelectos.

El movimiento revolucionario iniciado en 1910 dio como resultado la promulgación de una nueva Carta Magna en 1917. En lo que se refiere al titular del Ejecutivo ésta distaba mucho de su predecesora. En su carácter de Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza anuló la vicepresidencia. En su discurso inaugural al Congreso da su razones:

“Entre nosotros, por una serie de circunstancias desgraciadas, llegó a tener una historia tan funesta, que en vez de asegurar la sucesión presidencial de una manera pacífica en caso inesperado, no hizo otra cosa que debilitar al gobierno de la República... La vicepresidencia en México el espectáculo de un funcionario, el presidente de la República, al que se le trata de lanzar de su puesto por inútil o por violador de la ley, y de otro funcionario que trata de operar ese lanzamiento para subestimarle del puesto quedando después en él, sin enemigo al frente... En los últimos periodos del gobierno del general Díaz, el vicepresidente de la República sólo fue considerado como el medio inventado por el cientificismo para

---

<sup>13</sup> Villalpando, José Manuel, *op. cit.*, 84

poder conservar, llegado el caso de que aquél faltase, el poder, a favor de todo el grupo, que lo tenía ya monopolizado”<sup>14</sup>.

Así, la nueva constitución no contempló la vicepresidencia, además redujo el periodo presidencial de seis a cuatro años; asimismo, a diferencia de su predecesora, la constitución de 1917 no contemplaba la reelección del titular del ejecutivo ni de gobernadores, sin duda por la experiencia de la dictadura porfiriana, aunque sí para los legisladores federales, estatales y municipales. El proyecto de constitución de Carranza respecto al tema era que en caso de ausencias del titular del ejecutivo, ya sea temporales o definitivas, en caso de que el Congreso no estuviese reunido, la designación provisional la realizaría la Comisión Permanente, y una vez reunido el Congreso haría el nombramiento definitivo, el cual podría ser la persona designada por la Comisión Permanente. Esto con el fin, según Carranza, de que el titular del ejecutivo tuviera un origen meramente popular.

Este mecanismo era, sin duda, una forma de control político más que jurídico, pues al no permitirse la reelección el que designara el congreso en caso de falta presidencial sería en buena medida propuesto por el presidente saliente. Este mecanismo se afinó en la segunda mitad de los años veinte. Sostenemos que el proyecto de una organización hegemónica, como la que vendría a ser el partido del gobierno, estaba en los planes del Jefe del Ejército Constitucionalista, don Venustiano Carranza

De este recorrido histórico que hemos realizado queremos resaltar que el problema de la suplencia presidencial no radicaba en su reelección. Como ya lo mencionamos, prácticamente todo el siglo XIX mexicano estuvo plagado de confrontaciones políticas, esto tuvo su reflejo en las distintas constituciones –de 1824, 1836, 1843, 1847 y 1857- que en muchos de los casos no se cumplían. Es de todos conocido que unas establecían el federalismo –1824- y otras el

---

<sup>14</sup> 1916 Discurso Inaugural al Congreso Constituyente. Venustiano Carranza

centralismo –1836, 1843- como formas de gobierno. La Constitución de 1857 si bien tuvo mayor vigencia que sus predecesoras, su aplicación no fue de lo más completa. Los constituyentes de 1857 creían que el presidente de la Corte sería un hombre que no tendría ambiciones políticas y por eso le asignaron, *de facto*, la vicepresidencia. Aunado a las turbulencias políticas, la Constitución de 1857 refleja casi al instante su inoperancia: el presidente Comonfort la desconoce meses después de jurarla; posteriormente Juárez gobernó durante una década con facultades extraordinarias, es decir por una u otra razón, durante los primeros diez años de vida de dicha Constitución no tuvo aplicación. Así pues, la Carta Magna del 57 era un documento al que todos hacían referencia pero nadie respetaba. “La constitución estaba salvada, decía Emilio Rabasa, y no correría la suerte de las anteriores. Su prestigio era inmenso; pero no se había aplicado todavía. Se la amaba como símbolo, pero como ley era desconocida por todos”<sup>15</sup>

Comentarios especiales merecen las reformas a la Constitución en materia de reelección del presidente de la República durante el periodo del porfiriato. Realmente Porfirio Díaz se hizo una constitución *ad hoc*, es decir, en función de la necesidad que se le presentaba proponía sus reformas. Aunado a que el control del congreso lo tenía realmente él. Personalizamos esas reformas sencillamente porque el Poder Legislativo (Cámara de Diputados y de Senadores) y el Poder Judicial (la Suprema Corte de Justicia) eran súbditos del dictador. Como dice Francois Javier Guerra: “Hasta el final todos los hilos de la política mexicana están en sus manos, y su correspondencia constante con todos los que ejercen un cargo público, cualquiera que sea, muestra bien que él es la piedra angular del régimen”<sup>16</sup>. Era obvio que cualquier reforma fuese aprobada. Así, cuando fue necesario mantener el principio de no reelección lo mantuvo y una vez que este le fue un obstáculo lo limitó a una no reelección consecutiva y finalmente la reelección indefinida.

La creación de la vicepresidencia fue, para el dictador, una forma jurídica para nombrar a su más fiel colaborador como lo fue Manuel Romero Rubio (dicho

---

<sup>15</sup> Rabasa Emilio, *op. cit.*, p. 29

<sup>16</sup> Guerra, Francois Javier, *op. cit.*, p. 80

sea de paso, su suegro) y a la muerte de éste a Ramón Corral. Una forma de control más político que jurídico.

Del movimiento revolucionario de 1910 se desprende la no reelección del ejecutivo plasmada en nuestra aun vigente Carta Magna. Después de la experiencia porfirista era lo más esperado que se estableciera la no reelección. Para los revolucionarios la reelección de Díaz fue un obstáculo para la democracia y así lo plasmaron en la nueva constitución, pero sin duda el mecanismo que establecieron era todo menos democrático, pues limitaba –y aun limita- al ciudadano que fuere nombrado presidente provisional o sustituto aunque fuera por unas horas. El texto original del artículo 83 así lo establecía:

“El presidente entrará a ejercer su cargo el primero de diciembre, durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto. El ciudadano que sustituyere al presidente constitucional, en caso de falta absoluta de éste, no podrá ser reelecto presidente para el periodo inmediato. Tampoco podrá ser reelecto presidente para el periodo inmediato el ciudadano que fuere nombrado presidente interino en las faltas temporales del presidente constitucional”<sup>17</sup>

Pero, al igual que Díaz, los vencedores de la Revolución hicieron gala de la Constitución pero cuando fue necesario la reformaron a su conveniencia.

La constante del Siglo XIX mexicano fue la inestabilidad. Todo movimiento que se levantó contra el vigente hasta ese momento buscaba refundar a un país que no encontraba la brújula. No fue hasta 1876 cuando Porfirio Díaz toma la presidencia que hay cierta estabilidad en el país; aun así, su larga dictadura llevó al desenlace de la revolución. No era de extrañar que cada movimiento se proclamara redentor de la nación. Lo último que procuraba a esos caudillos era respetar y hacer respetar la constitución por la que habían llegado o proclamado. Todos fueron depuestos de la misma manera que lo habían hecho: la revuelta.

---

<sup>17</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 55

”Para no ir hasta el ambrollo de la época de las revoluciones semanarias, tomemos la serie de gobiernos de 55 acá: Santa Anna fue arrojado por la revolución de Ayutla; Comonfort fue derribado por la revolución de Tacubaya; Juárez, atacado por la revolución de la Noria, que fracasó; Lerdo de Tejada, depuesto por la revolución de Tuxtepec; el general Díaz, depuesto por la revolución del Norte. Después de cada revolución triunfante, es Presidente de la República el jefe de la rebelión”<sup>18</sup>. Y la mayoría, por no decir todos, traicionaron los principios que en un principio habían defendido.

Había la necesidad de poner orden. Parecía que la nueva constitución, fruto del movimiento armado, dejaba como legado eso, estabilidad, pero muy pronto mostró sus fallas. Ese será el tema del siguiente capítulo

---

<sup>18</sup> Rabasa, Emilio, *op. cit.*, p. 133

## Capítulo 2

# EL DESPLIEGUE DE LAS REGLAS

### El Partido

El principio de “no reelección” plasmado en el documento original de la Constitución de 1917 duró pocos años. Como señalamos en el apartado anterior, la Constitución no permitía la reelección, al menos en lo que respecta al titular del ejecutivo, pero no decía nada en torno a nombrar al sucesor. Hay que tener presente que el “sufragio efectivo” era meramente imaginario, así lo había sido desde el siglo XIX; pero el principio de no reelección era más difícil de burlar, y en un comienzo tanto Carranza como Obregón se vieron obligados a retirarse al terminar sus respectivos periodos presidenciales. A pesar de que intentaron dejar a alguno de los suyos, “hasta 1926 el principio de no reelección fue trascendental en la búsqueda de México en pos de un nuevo mecanismo político que llenase el vacío dejado en ese sentido por el porfiriato”<sup>1</sup>

La primera ocasión que se presentó la necesidad de revisar el principio de no reelección fue a partir del gobierno de Plutarco Elías Calles. Mediante un arreglo político entre Obregón y Calles al término de la presidencia del primero lo sucedería el segundo y viceversa<sup>2</sup>. Así, el 20 de octubre de 1926 se aprobó en la Cámara de Diputados las reformas a los artículos 82 y 83, con una mayoría de 199 votos contra 7, y en noviembre del mismo año se aprueba en el Senado por unanimidad de votos.

Cabe señalar que en opinión de Obregón no era necesaria una reforma a la Constitución, pues en su opinión “el artículo 83 había sido redactado de tal forma que daba lugar a diversas interpretaciones, y ello había sido hecho con el deliberado propósito, en los momentos de su redacción, de posibilitar la vuelta al poder de Carranza. El mencionado artículo 83 estipulaba que el periodo

---

<sup>1</sup> Medin, Tzvi, *El minimato presidencial. Historia política del maximato*, México, Era, 1982, p. 16

<sup>2</sup> “Con relación a la posición adoptada por Calles que el antecedente sentado por Obregón era relevante para la posibilidad de que él mismo se reeligiera, y en verdad circularon rumores sobre un supuesto acuerdo entre Obregón y Calles al respecto”. Medin, Tzvi, *op. cit.*, p. 28

presidencial duraría cuatro años y que el presidente *nunca* podría ser reelecto, pero Obregón señala que el artículo 82, que se refiere a las condiciones requeridas para que un ciudadano pueda ser candidato a la presidencia, no señala la necesidad de no haber sido presidente anteriormente”<sup>3</sup>.

Pese a esto, la reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de enero de 1927, quedando redactado de la siguiente manera: “No podrá ser reelecto para el periodo inmediato. Pasado éste podrá desempeñar nuevamente el cargo de presidente, sólo por un periodo más. Terminado este segundo periodo de ejercicio quedará definitivamente incapacitado para ser electo y desempeñar el cargo de presidente en cualquier tiempo”<sup>4</sup>

Era más que obvio que esta reforma se hacía para beneficiar al general Obregón. Compárese la reforma de Díaz en 1878 con esta de 1927. Obregón buscaba, como Díaz, perpetuarse en el poder. En opinión de Tzvi Medin “dos factores fueron los determinantes en la reelección de Obregón: los intereses de personalidades y grupos políticos que se vieron lesionados durante el periodo presidencial de Calles, y la disposición del mismo Obregón a ser, en sus palabras *carne de crisis*”<sup>5</sup>

Esta reforma vino acompañada con la ampliación del periodo presidencial, de cuatro a seis años, en enero de 1928. Con lo cual el primer párrafo del artículo 83 quedaba de la siguiente manera: “El presidente entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre, durará en él seis años y nunca podrá ser reelecto para el periodo inmediato”<sup>6</sup>. Es decir, el ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República podría ser reelecto en varias ocasiones, siempre y cuando no fuera para el periodo inmediato y lo sería por seis años.

Sin embargo, desde mayo de 1927 Obregón había empezado su campaña política que lo llevaría de nuevo a la silla presidencial para el periodo 1928-1934. Así, a menos de diez años de ser promulgada la Constitución mostraba que “la

---

<sup>3</sup> Medin, Tvzi, *op. cit.*, p. 22

<sup>4</sup> Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, decimoséptima edición, 2003, p. 56

<sup>5</sup> Medin, Tvzi, *op. cit.*, p. 17

<sup>6</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 37

manera de hacer política de estos caudillos vencedores (de la Revolución) no se diferenciaba sustancialmente de la de los liberales llegados al poder con Díaz”<sup>7</sup>

Sólo su muerte obligó a que Obregón no tomara posesión de la presidencia siendo ya presidente electo. El 17 de julio de 1928 fue asesinado por José León Toral en la capital del país. Con su fallecimiento se inicia un nuevo periodo de la historia político-jurídica de México.

La muerte del presidente electo Alvaro Obregón abría una nueva etapa de la vida nacional. Por más que lo quisiera Calles, el presidente en funciones, no podía reelegirse. A más de que también se le involucraba con el asesinato del caudillo y que a la muerte de éste se abría la puerta para cualquier golpe de Estado o incluso militar. El general presidente Plutarco Elías Calles empieza a dominar la política mexicana en su totalidad. Para su último informe de gobierno pronuncia un discurso que va a ser pilar básico de todo el sistema político-jurídico desde ese momento hasta, por lo menos, el año 2000.

El 1 de septiembre de 1928 Calles declara en torno al general Obregón: “No hay personalidad de indiscutible relieve, con el suficiente arraigo en la opinión pública y con la fuerza personal y política bastante para merecer por su sólo nombre y su prestigio la confianza general... Nunca y por ninguna consideración y en ninguna circunstancia, volverá el actual presidente de la República Mexicana a ocupar esa posición... Esa condena al reeleccionismo funda su nueva visión del Estado: México tiene una oportunidad quizá única en muchos años, oportunidad que debe permitirnos, *va a permitirnos, orientar definitivamente la vida política del país por rumbos de una verdadera vida institucional, procurando pasar de una vez por todas de la condición histórica del “país de un solo hombre” a la de “nación de instituciones y leyes”*”<sup>8</sup>

A partir de ese momento, podríamos decir, se abre la puerta para lo que se le vino a denominar “el maximato” y Calles como su guía, como “jefe máximo de la Revolución”.

---

<sup>7</sup> Romero, Jorge Javier, “Instituciones del nuevo régimen”, p. 23. El paréntesis es mío.

<sup>8</sup> Krauze, Enrique, *Biografía del poder*, México, tusquets, 2002, p. 359-360. Las cursivas son mías.

De manera inesperada se tuvo que echar mano del mecanismo de suplencia presidencial previsto en el artículo 83 constitucional. Así, previo acuerdo con el bloque obregonista en el Congreso, el elegido por Calles fue Emilio Portes Gil, el cual debía convocar a elecciones a lo máximo en 18 meses. Finalmente, Portes Gil fue nombrado presidente provisional el 25 de septiembre de 1928.

Superado ese primer obstáculo, el jefe máximo perfilaba sus intereses en la piedra angular del nuevo pacto político, la creación de un gran partido nacional que aglutinara a la “familia revolucionaria”.

A la par de la postulación de Portes Gil a la presidencia de la República, el general Calles anunció que se pondría al frente del nuevo partido oficial que debía formarse. Ese nuevo organismo se denominaría Partido Nacional Revolucionario (PNR), en el cual él mismo se desempeñaría como jefe. “El primero de diciembre de 1928 se anunció en un manifiesto la constitución del comité organizador del PNR con las firmas de Calles, Aaron Sáenz, Luis León, Pérez Treviño, Basilio Badillo, el profesor Bartolomé García, Manlio Fabio Altamirano y el licenciado David Orozco”<sup>9</sup>

Consideramos de primera importancia el *nacimiento* de este partido pues este hecho hace singular el sistema político mexicano. A diferencia de la mexicana, “una revolución triunfa en el momento en que derrota militarmente el régimen que ha combatido; una revolución tiene éxito cuando transmuta el poder revolucionario en base social y política de apoyo y fortalece la estructura institucional del nuevo régimen.. Las dos principales revoluciones del siglo XX, la soviética y la china, contaron con un partido previo a su triunfo para emprender la reconstrucción... La evidente diferencia de la Revolución Mexicana es la creación de un partido diez años *después* de haber triunfado”<sup>10</sup>.

Lo que hizo singular a la Revolución Mexicana fue que de ella emergió un partido hegemónico que abarcó *todas* las áreas de la vida política. No fue un partido que tuviera una base social, que tuviera la legitimidad de la sociedad. En

---

<sup>9</sup> Medin, Tzvi, *op. cit.*, p. 38

<sup>10</sup> Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 50

otras palabras, fue impuesto de arriba hacia abajo, del poder a la sociedad. La creación del PNR le dio forma política al marco jurídico que establecía la Constitución de 1917. El Partido Nacional Revolucionario quedó constituido “como un marco para dirimir las disputas por el poder y los actores excluidos no contaban con vías alternativas para acceder a él, ya que el papel que hasta entonces habían jugado las elecciones no se modificó. Claro está el que el PNR no solucionó la cuestión de acatamiento de la ley como marco de las relaciones políticas, pero sí generó un conjunto de reglas aceptadas por los actores incluidos para resolver sus conflictos sin recurrir a la violencia”<sup>11</sup>. Si Porfirio Díaz había sido el gran actor de los últimos dos decenios del siglo XIX y la primera década del XX, el PNR y Calles como jefe máximo, eran los protagonistas de la *revolución institucionalizada*.

Cabe hacer notar que la idea de crear un partido nacional no fue una idea surgida a raíz de la muerte del caudillo Obregón. Calles mismo ya tenía planeado un partido que evitara “los desórdenes que se provocan en cada elección, y poco a poco, con el ejercicio democrático que se vaya realizando, nuestras instituciones irán fortaleciéndose hasta llegar a la implantación de la democracia”<sup>12</sup>. Posiblemente Calles tenía presente este factor, aunado a que en la década de los veinte había infinidad de partidos políticos regionales, algunos con alcances de un barrio, una ciudad o un municipio. Muchos de ellos eran organizados por caciques o gobernadores locales; eran partidos que seguían al caudillo de la región. Sólo por mencionar un dato, se llegó a identificar a casi ocho mil partidos en vísperas de la fundación del PNR<sup>13</sup>.

Con este antecedente, Calles, conocedor de la política mexicana, al convocar a un partido nacional emanado de la Revolución en realidad no estaba haciendo otra cosa que llamar a los líderes de esos partidos locales y/o regionales para que se sumaran a su proyecto.

El llamado de Calles era, de alguna manera, el llamado a un nuevo pacto en el que se establecían las nuevas reglas del juego de la política mexicana. Todo

---

<sup>11</sup> Romero, Jorge Javier, “Instituciones del nuevo régimen”, p 38

<sup>12</sup> Portes Gil, Emilio, citado en Medin, Tzvi, *op. cit.*, p. 40

<sup>13</sup> Medina Peña, Luis, *op. cit.*, p. 6

aquél que no se incluyera en el pacto simplemente estaba condenado al exterminio, ya fuera físico, ya fuera político. Esto se comprueba con la primera elección donde el PNR competiría con Pascual Ortiz Rubio como candidato, enfrentando a José Vasconcelos como su contrincante más peligroso. Esa primera elección daría la pauta para una característica del sistema político mexicano: el fraude electoral. Con todo el apoyo político y económico a favor de Ortiz Rubio, éste ganó con casi dos millones de votos, mientras que a Vasconcelos se le atribuyeron poco más de cien mil votos y el otro candidato, Pedro Rodríguez Triana no llegó a los veinte mil<sup>14</sup>.

Vasconcelos procuró hacer frente al fraude orquestado, pero *alea jacta est* (la suerte estaba echada) y el ex gobernador de Tamaulipas ocuparía la titularidad del Poder Ejecutivo del 5 de febrero de 1930 al 30 de noviembre de 1934, según lo previsto en la Constitución de 1917.

Durante su encargo, que duró en realidad dos años, el despliegue de las reglas del juego fue básico. Una de esas reglas fue, punto que más nos interesa, la no reelección.

Ya hemos dicho que el PNR era una prolongación de Calles, por lo tanto todas las decisiones tenían su germen en el jefe máximo, de ahí al PNR posteriormente las cámaras y finalmente al presidente. Así, “al mismo tiempo que permitió al régimen callista contar con el apoyo de cierta base social organizada, el partido comenzó a fungir como un organismo de legitimación electoral”<sup>15</sup>

Al tener solucionado el problema de la presidencia, la lucha política se disputaba en el partido, pues la pugna por puestos en el congreso no era cosa fácil. Al estar permitida la reelección un buen número de diputados querían continuar ocupando una curul. Al formarse el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PNR este fue presidido por Manuel Pérez Treviño, cuya tarea principal fue organizar a los diversos grupos políticos dentro del partido para así presentar a los

---

<sup>14</sup> Los resultados oficiales fueron los siguientes: Pascual Ortiz Rubio (PNR/PLM) 1,825,732 votos; José Vasconcelos (PNAR) 105,655 votos y Pedro Rodríguez Triana (BUOC) 19665 votos, Garrido Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada*, México, Siglo XXI, 1982, p. 110

<sup>15</sup> Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada*, p. 103

candidatos a la siguiente legislatura. Dividido el Congreso en *rojos* (“callistas ortodoxos entre los que se encontraban los más cercanos amigos de Calles, así como los partidarios de Portes Gil” ) y los *blancos* (“los cuales habían comenzado a agruparse en torno al presidente Ortiz Rubio, estaban a favor de una política de conciliación y además se proponían crear una nueva burocracia estatal que fuera desplazando a la élite callista”<sup>16</sup>), se realizaron diversas elecciones internas pero tuvieron que ser anuladas, en claro reflejo de la división en que se encontraba el partido. Viendo esto, Calles “comprendió que para mantener la disciplina indispensable para la eficacia del partido era necesario abrir puertas a gente nueva, evitando así la formación de una oposición demasiado poderosa”<sup>17</sup>. Calles veía con preocupación la perpetuidad de los legisladores en el Congreso. Por eso, el 30 de octubre de 1931 pronuncia un discurso a los gobernadores de los Estados en el que toca el tema:

“Creo un deber señalarles los defectos dentro de nuestra organización revolucionaria. Uno de ellos, de los más grandes, es el de la política del carro completo. *No hemos dado oportunidad a la juventud, no la hemos preparado para que recoja el legado de la revolución y lo saque adelante. Muy pocas oportunidades hemos dado a los jóvenes... 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 a esto, se ha venido contrayendo hasta disminuir su contenido. Es preciso traer a muchos de los grupos revolucionarios que hoy se encuentran en el ejército, en las organizaciones obreras y campesinos, en todas partes. Con estos elementos hay que reconstruir el frente revolucionario. No hay que ir desmembrando a la revolución, destruyéndola. Hay que hacer una sola, unida, fuerte, para apoyar al gobierno...”<sup>18</sup>

Esta declaración del jefe máximo no era improvisada pues para enero de 1932, es decir, dos meses después, se realizaría el Congreso Nacional de Legislaturas. Tiempo suficiente para discutir lo planteado por Calles.

---

<sup>16</sup> Delgado de Cantú, Gloria, *Historia de México. Formación del Estado moderno*, México, Alambra, 1992, p. 288

<sup>17</sup> Lajous, Alejandra, *Los orígenes del partido único en México*, México, UNAM, 1988, 3 ed, p. 156

<sup>18</sup> *Ibid*, p. 157. Las cursivas son mías.

Teniendo presente que la renovación del Congreso se avecinaba, una corriente se aglutinaba en torno a la tesis de los *blancos*, quienes reclamaban el establecimiento del principio de *no reelección* para los cargos legislativos. “Como la Cámara de Diputados se renovaba cada dos años y la de Senadores por mitad, también cada dos años, la mitad restante de esta última influía de manera decisiva en la calificación de las elecciones”<sup>19</sup>.

Las declaraciones del jefe máximo ponían a todos los actores políticos a temblar, pues, salvo Calles, todos los cargos públicos estaban en juego: diputaciones, senadurías locales y federales, gobernaturas y presidencias municipales, puestos que pertenecían a un solo ciudadano en varias legislaturas. En vísperas del Congreso Nacional de Legislaturas, las diversas delegaciones estaban divididas en reeleccionistas y antirreeleccionistas.

Debido a que dicho Congreso, realizado del 1º al 28 de enero de 1932, tenía por objeto oficial unificar la legislación electoral en toda la República<sup>20</sup> no se discutió completamente el tema de la reelección. Cabe señalar que en “julio de 1932 se elegirían las nuevas cámaras, mismas que estarían en funciones durante el periodo correspondiente a la elección y candidatura de quien ocupase la presidencia e la República en diciembre de 1934. Luego pues, al equipo en el poder le convenía mantener hasta ese momento a individuos de lealtad comprobada con Calles, para así poder promover al candidato que éste escogiese”<sup>21</sup>

A mitad de ese Congreso de Legislaturas (el 15 de enero), Pérez Treviño anunció que el CEN había decidido convocar a una convención nacional extraordinaria en la que se decidiría definitivamente sobre la “no reelección”. Con esta decisión se permitía que los que en ese momento eran diputados o senadores podrían presentarse como candidatos para la próxima legislatura, la número XXXV, que sería electa en julio de 1932. Esas elecciones estuvieron

---

<sup>19</sup> Garrido, Luis Javier, *op. cit.*, p. 135

<sup>20</sup> de donde se concluyó eliminar las candidaturas independientes y trasladar a los partidos políticos el control de éstas. Dicho mecanismo se mantiene hasta nuestros días

<sup>21</sup> Lajous, Alejandra, *op. cit.*, p. 158

caracterizadas por la violencia y el fraude electoral. Hay que tener presente que ser candidato de un partido regional adscrito al PNR aseguraba el triunfo, gracias a que tanto los grupos del gobierno federal como los gobiernos locales y municipales tenían el control de las casillas electorales.

El 2 de septiembre de 1932, un día después de rendir su informe de gobierno ante el Congreso de la Unión, el presidente Ortiz Rubio presentó su renuncia a la presidencia de la República debido a que “carecía no solamente de apoyos en la burocracia política sino también en el ejército, y era evidente que Calles había encontrado en el presidente el chivo expiatorio de todos los problemas y que no iba a apoyarlo más”<sup>22</sup>. Esa falta de apoyo dentro de la clase política y el ejército se debía a que el presidente Ortiz Rubio quería *medirse* con Calles. De hecho el jefe máximo había renunciado a la Secretaría de Guerra (en la cual puso a Abelardo Rodríguez) el 29 de julio. Su renuncia se interpretó como un signo de que los días de Ortiz Rubio estaban contados. Tal como fue pues al no tener el apoyo del jefe máximo, el presidente no tenía nada que hacer.

Presentada la renuncia de Ortiz Rubio, Calles reunió a los dirigentes políticos más connotados logrando un consenso en cuanto a la persona que concluiría el sexenio. El Congreso aceptó la renuncia de Ortiz Rubio con 156 votos a favor de los diputados y 55 de los senadores y, como estaba previsto en la Constitución, “erigido en colegio electoral designó también por unanimidad al general sonoreense Rodríguez como presidente sustituto constitucional para concluir el sexenio para el que había sido originalmente electo el general Obregón. El partido alcanzaba así un predominio absoluto sobre el Congreso”<sup>23</sup>. En el vértice del partido se encontraba el jefe máximo, Calles.

Con la designación de Rodríguez como presidente de la República, un callista, la tensión en el Congreso entre rojos y blancos se matizaría, pues a ambos grupos agradó la designación del nuevo presidente. El siguiente paso consistía en establecer una conciliación entre los dos grupos.

---

<sup>22</sup> Garrido, Luis Javier, *op. cit.*, p. 139

<sup>23</sup> *Ibid*, p. 141

Con miras a fortalecerse para la elección presidencial de 1934, Calles dio luz verde al proyecto de establecer la no reelección para senadores y diputados al Congreso de la Unión y particularmente de la Presidencia de la República. Así, el Comité Directivo Nacional del PNR se reunió el 30 de septiembre para preparar el anteproyecto de Reformas Constitucionales que se presentaría en la Convención Nacional Extraordinaria

La Convención Nacional Extraordinaria del Partido Nacional Revolucionario fue inaugurada el 30 de octubre de 1932 en el teatro Morelos de la Ciudad de Aguascalientes. En ella el único punto a tratar fue el principio de no reelección.

Las conclusiones de dicha Convención fueron las siguientes:

- 1) El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, como constitucional, interno, o provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese puesto.
- 2) El gobernador constitucional designado por elección popular directa, sea ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo.
- 3) Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:
  - a) El gobernador sustituto constitucional o el designado para concluir el periodo, en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.
  - b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, por ministerio de ley y bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.
- 4) Los gobernadores no podrán ser electos senadores o diputados al Congreso de la Unión durante el periodo de su gestión, aun cuando se separen de su puesto.
- 5) Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser electos para el periodo inmediato.

- 6) Los diputados a la honorable legislatura de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato
- 7) Los presidentes municipales, regidores o síndicos de los ayuntamientos elegidos popularmente no podrán ser electos para el periodo inmediato
- 8) Ampliación de periodo constitucional de los diputados al Congreso de la Unión de dos a tres años.
- 9) Ampliación del periodo constitucional de los senadores al Congreso de la Unión de cuatro a seis años.
- 10) Elección de la Cámara de Senadores por renovación total de sus miembros y no por mitad.<sup>24</sup>

Estas reformas a la Constitución, aprobadas por la Convención de Aguascalientes, eran una rectificación a las reformas obregonistas de 1927. Lo que siguió fue mero trámite. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión convocó a un periodo extraordinario de sesiones para aprobar las resoluciones de la Convención. Una vez aprobadas en ambas cámaras pasaron a las legislaturas de los Estados, posteriormente el presidente Rodríguez las promulgó el 29 de abril de 1933<sup>25</sup>. Los artículos modificados fueron el 51, 56, 58, 59, 83, 84, 85 y 115; asimismo las fracciones V y VI del artículo 55 y la fracción XXVI del 73, y se adicionaron los artículos 55 y 59 de la Constitución general.

“En conjunto con las modificaciones anteriores, las reformas correspondientes al artículo 115 cambiaron de raíz la base de la representación política. En su redacción original de 1917, este artículo estipula que los estados adoptarán para su régimen interior “la forma de gobierno republicana, representativa, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su división política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes...” Dichas bases otorgaban libertad y capacidad a los municipios, que la reforma de 1933 vino a restringir. En efecto, la reforma que en esa fecha recibió este artículo aplicó de manera simétrica la disposición relativa a la no reelección

---

<sup>24</sup> Lajous, Alejandra, *op. cit.*, p. 162-163, también véase Garrido, Luis Javier, *op. cit.*, p. 143

<sup>25</sup> Lajous Alejandra, *op. cit.*, p. 163

legislativa para todos los cargos de elección popular a nivel municipal y para los legisladores estatales”<sup>26</sup>:

En síntesis se prohibía la reelección en todo cargo de origen popular. Con estas reformas, el jefe máximo centralizaba las decisiones del partido.

Nos pareció de suma importancia todo este proceso de establecimiento del partido primero y de la no reelección, después, porque estas reglas del juego del “nuevo partido” se mantienen hasta nuestros días. Nuestra Constitución ha tenido infinidad de reformas, sin embargo, las que se refieren a la reelección de diputados (locales y federales), senadores, gobernadores, presidentes municipales y presidente de la República no se han tocado. Estas reformas aprobadas en la Convención de Aguascalientes siguen vigentes hasta hoy.

Asimismo, con estas reformas, “para alcanzar sus ambiciones –modeladas por el nuevo marco institucional– los políticos locales empezaron a depender enteramente de la organización nacional del partido, que se convirtió así en el principal regulador del acceso a la variedad de cargos electorales en constante rotación en los gobiernos municipales, estatales y federal”<sup>27</sup> Por lo tanto, los caudillos regionales se subordinaron a la maquinaria del partido y, arriba de éste, al jefe máximo Plutarco Elías Calles.

Esta subordinación de las decisiones del partido y de la presidencia se mantuvieron hasta el final del sexenio y los primeros meses del nuevo presidente.

La crisis que se presentó en julio de 1935 entre el presidente Lázaro Cárdenas, quien se había mostrado leal al jefe máximo, y éste último, dio un giro inesperado en las decisiones del partido. “Fue la ruptura entre Calles y Cárdenas la que marcó la subordinación definitiva del partido respecto a la presidencia de la República”<sup>28</sup>. El enfrentamiento entre el general y presidente Cárdenas con el jefe

---

<sup>26</sup> Valdés Igalde Francisco, “El sistema presidencialista de partido hegemónico”, p.18

<sup>27</sup> Nacif, Hernández, Benito, “La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México” en Mayer-Serra y Hernández (coords), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002 p. 88

<sup>28</sup> Romero, Jorge Javier, “Instituciones del nuevo régimen”, p. 48

máximo, que llevó al exilio del segundo puso la base para una nueva regla del juego político: la presidencia de la República.

En el desarrollo de este apartado se ha venido señalando que Calles, como jefe máximo de la Revolución, estuvo por arriba del presidente en turno (Portes Gil, Ortiz Rubio y Rodríguez) y siendo el protagonista principal de la creación del PNR. Sin embargo, la designación del presidente Lázaro Cárdenas, quien hasta ese momento se había mostrado fiel a Calles, y posteriormente la pugna que se presentó entre ambos, sacó al jefe máximo del juego político.

El general Cárdenas entendió bien el momento en que tenía que actuar. Todos los actores políticos creyeron que con su designación como candidato del PNR y posteriormente como presidente iba a ser una continuación del maximato callista. Sin embargo, el nuevo presidente tenía bien claro cuál sería su función.

Desde un principio Lázaro Cárdenas se identificó con el sector campesino y obrero. Es importante señalar que “durante el maximato, momento en que se gestó el cardenismo, se había logrado la institucionalización del personal armado y del grupo político, pero se había descuidado a los sectores masivos de la población. Y en este sentido, Lázaro Cárdenas, para lograr su postulación y más tarde para fortalecer su presidencia, aprovechó la fuerza y debilidad del maximato. Para obtener la candidatura presidencial del PNR Cárdenas se apoyó no sólo en el prestigio que tenía dentro del ejército institucionalizado, sino también en el poder que derivó de los agraristas a quienes representaba. Y en su triunfo sobre la jefatura máxima utilizó, además de lo mencionado, la fuerza de las agrupaciones obreras con las que se había aliado desde su campaña presidencial, así como la disciplina del sector político institucionalizado”<sup>29</sup>. Así pues, dos fueron las bases del cardenismo: los obreros y los campesinos, aunado a la presencia que tenía en el ejército.

No nos equivocamos al afirmar que Cárdenas fue puesto por Calles, pues entre otras cosas, el gabinete nombrado por Cárdenas era en su mayoría callista y tenía la aprobación del jefe máximo. Pero el presidente empezaba a utilizar sus

---

<sup>29</sup> Lajous, Alejandra, *op cit*, p. 172

piezas del ajedrez político. Primero fue el ejército, pues cambió las jefaturas de operaciones militares de tal manera que los generales callistas fueron removidos de sus puestos y en su lugar designó a generales que le habían mostrado su lealtad. Con esta maniobra Cárdenas aseguraba que no iban a presentarse levantamientos militares por parte de simpatizantes callistas en contra del presidente.

Del lado del partido, a los líderes callistas como Manuel Pérez Treviño y Puig Casauranc, que habían encabezado la oposición a la candidatura cardenista, los nombró embajador en España y de Argentina respectivamente. En realidad fue una forma de debilitar al bando callista

Por otro lado, la intención del presidente Cárdenas era crear una central obrera única coptada por el gobierno para, a través de ella, fortalecer a ese sector. En abril de 1934 se intentó crear esa organización pero el intento fue fallido. Esto aunado a que en todo el país estallaban numerosas huelgas obreras las cuales eran apoyadas por el gobierno.

Estas huelgas pero sobre todo el apoyo del gobierno cardenista a los obreros disgustaron al jefe máximo. Así, “el 11 de junio de 1935, a las 23 horas, el presidente Cárdenas recibió en sus oficinas a Froylán C. Manjarrez (director del periódico *El Nacional*) quien le comunicó que el general Matías Ramos (presidente del PNR) le había enviado para ser publicada, una entrevista de Calles con el senador Ezequiel Padilla, en la cual el hombre de Guaymas atacaba la actitud de las organizaciones obreras y las orientaciones de la política presidencial. El presidente ordenó entonces a Manjarrez que no se publicara la citada entrevista y convocó de inmediato al general Matías Ramos y le pidió que renunciara a la presidencia del CEN del partido. El texto de esas declaraciones fue publicado sin embargo a la semana siguiente por los principales periódicos, entre ellos *Excélsior*. En esa entrevista Calles denunciaba lo que a su juicio era una tentativa de sabotear la unidad del PNR dividiéndolo en callistas y cardenistas y criticaba el maratón de radicalismo que según decía, valía a la nación seis meses de huelgas

a menudo injustificadas (12 de junio de 1935)”<sup>30</sup>. De hecho, el título de la entrevista era, de entrada, ilustrativo: “El general Calles señalando rumbos”<sup>31</sup>

Una vez que se hizo publica la entrevista le llegaron ininidad de felicitaciones al todavía jefe máximo. Pero lo mejor estaba por venir. Los diputados y senadores cardenistas, que constituían el “ala izquierda” de las cámaras, rechazaron las acusaciones de Calles. Por su parte los sindicatos obreros emitieron una declaración bajo el titular “Respuesta de los trabajadores a Plutarco Elías Calles”<sup>32</sup>, donde se oponían a las declaraciones de éste.

La respuesta del presidente a Calles no se hizo esperar. El presidente dijo: “Por ningún motivo el presidente de la República permitirá excesos de ninguna especie... en el puesto a que fui electo por mis ciudadanos sabré estar a la altura de mi responsabilidad” Y más aun, al postular la autoridad presidencial por encima de cualquier otra instancia política del país, Cárdenas invierte los términos de las acciones entre el presidente de la república y el PNR. La presidencia pasará del partido, en tanto instrumento callista, al presidente de la nación. El PNR no será ya un medio para imponer la jefatura máxima de Calles sobre el presidente, sino un instrumento en las manos presidenciales para asegurar el éxito electoral y el control y la manipulación política. Nos encontramos en el momento de la constitución de un presidencialismo de *facto* y no sólo de *jure*”<sup>33</sup>

Por eso es que nos resulta importante el estudio y análisis de este periodo, pues es ahí la génesis de una de las bases del sistema político mexicano.

Una vez hechas estas declaraciones el presidente Cárdenas pidió la renuncia a los miembros de su gabinete, reestableciéndolo con secretarios de Estado no callistas. Faltaba poner orden en otro sector que aun tenía influencia de Calles: los gobernadores. Para ello “entre 1935 y 1936 se declaran desaparecidos los poderes, se nulifican las elecciones o se conceden licencias forzosas en 14

---

<sup>30</sup> Garrido, Luis Javier, *op. cit.*, p. 184

<sup>31</sup> Medin, Tzvi, *op. cit.*, p. 156

<sup>32</sup> *ibid*, p. 157

<sup>33</sup> *Ibid*, p. 158

estados”<sup>34</sup>. Con este movimiento Cárdenas aseguraba en sus manos un “presidencialismo dominante”

Con estas acciones, el presidente Cárdenas lograba tener a su disposición todas las piezas del ajedrez político. El presidente salía fortalecido de la pugna con Calles y con una renovada base social: los obreros y campesinos. Así pues, “la organización de los obreros y campesinos en torno a la candidatura y luego a la presidencia de Cárdenas cambió el epicentro del poder, y obligó al PNR a tomar un nuevo lugar en la escena, esta vez como un instrumento político electoral... Cárdenas concentró el poder real necesario para presionar a la maquinaria político burocrática e inclinarse a seguirlo creando con ello un presidencialismo feroz”<sup>35</sup>

Una vez desplazado de la influencia callista, el PNR pasó a ser dominado por el presidente de la República. Luego de la ruptura con Calles, el partido pasó a ser un apoyo incondicional del gobierno. Al ser designado Portes Gil como presidente del partido, éste afirmó que “su objetivo esencial sería el de secundar la política presidencial. El punto de vista del presidente, decía el CEN, “es el nuestro”. El programa del partido no era otro que el del gobierno. A través de su presidente el PNR iba a apoyar a Cárdenas “en todos los casos” pero particularmente cuando hubiese situaciones críticas”<sup>36</sup>

La conformación del nuevo CEN del PNR fue básicamente cardenista. El triunfo de Cárdenas con el otrora jefe máximo devino en una nueva etapa en la vida del partido y de la política en general, pues “al mismo tiempo que realizaba una depuración en el interior de sus cuadros dirigentes, el CEN se preocupaba en acercar al PNR a las bases obreras y campesinas, a las mujeres, los jóvenes y los niños”<sup>37</sup>

Sin embargo Calles y sus seguidores no se daban por vencidos pues aun tenía cierta influencia tanto en el ejército como en la administración pública. La situación se volvió más tensa después del primer informe de gobierno del

---

<sup>34</sup> Krauze, Enrique, *op cit.*, p. 440

<sup>35</sup> Lajous, Alejandra, *op cit.*, p. 184

<sup>36</sup> Garrido, Luis Javier, *op cit.*, p. 187

<sup>37</sup> *Ibid*, p. 189

presidente al Congreso de la Unión cuando se presentó una balacera en la Cámara de Diputados –dos diputados murieron y otros tantos fueron heridos-. El CEN del PNR reaccionó a la provocación desaforando a 17 diputados callistas primero, y expulsándolos del partido después.

Una vez que Calles vio diezmada su fuerza política regresó de su estadía en California para él mismo “hacer la defensa del régimen callista contra los ataques de los seis últimos meses”<sup>38</sup>. Sin embargo, las organizaciones obreras se manifestaron en apoyo al presidente Cárdenas y exigían la expulsión de Calles del país. Pero el presidente que tenía prácticamente el control del ejército, las cámaras de diputados y de senadores, algunas gubernaturas de los Estados y el PNR, esperó el momento indicado para expulsarlo. Calles, al ver que ya no tenía cabida en el partido que él mismo había creado convocó a la creación de una nueva organización: el Partido Constitucional Revolucionario, en el cual figuraban ex gobernadores, ex diputados y ex senadores callistas. Al día siguiente del anuncio del nuevo partido (18 de diciembre de 1935), Calles y sus amigos – “Bartolomé Vargas Lugo, Fernando Torreblanca, Luis León, José María Tapia, Melchor Ortega, Manuel Rivapalacio y otros- fueron excluidos del PNR al igual que los miembros de los comités municipales y estatales de las entidades de la República donde se había depuesto a los gobernadores”<sup>39</sup>, como había sido el caso de los Estados de Sonora, Sinaloa, Guanajuato y Durango que tenían gobernadores callistas.

Cabe señalar, una vez más, que buena parte de la fuerza que tenía el presidente Cárdenas radicaba en el apoyo que tenía de obreros y campesinos pues contaba con 250 000 ejidatarios del Frente Unico Campesino Nacional y de 80 000 de organizaciones obreras, las cuales vendrían a ser el germen de la Confederación de Trabajadores de México.

Pese a estas manifestaciones Calles continuó mostrando su inconformidad, pero al ver que éste no cesaba, el presidente se vio obligado a tomar medidas más drásticas. El 10 de abril de 1936 el titular del ejecutivo ordenó la expulsión de

---

<sup>38</sup> *ibid*, p. 197

<sup>39</sup> *ibid*, p. 198

México del general Calles, Luis N. Morones, Luis León y Melchor Ortega. Es importante señalar que Cárdenas no veía, en primera instancia, la opción de expulsar a Calles del país. Así lo comprueban los apuntes personales del presidente: “Mucho reflexioné para tomar esta determinación y hubo de disciplinar mi condición sentimental por lo que se refiere al señor general Calles, y obrar como responsable de los destinos de la nación”<sup>40</sup>

Finalmente Calles y sus acompañantes salieron del país el 11 de abril de 1936.

Con la expulsión de Calles se cerraba una etapa en la historia política de nuestro país, a la vez que se abría otra. “Luego de la expulsión de Calles el presidente vio su legitimidad fortalecida ante las organizaciones campesinas y obreras; apoyado por el movimiento de masas, Cárdenas, jefe del Estado, era hacía largo tiempo el verdadero jefe de la administración y el ejército: el jefe real del partido. Se había convertido en el nuevo jefe legítimo de la Revolución. El poder Ejecutivo se fortaleció luego de los acontecimientos de 1935-1936 como la “institución” preponderante de la política nacional. Diversas leyes y medidas administrativas reforzaron en los meses siguientes la hegemonía presidencial y Cárdenas pudo entonces aplicar mejor su programa de gobierno y en particular intensificar la reforma agraria en el centro y sudeste del país. El Plan Sexenal del PNR, aprobado por Calles contra su voluntad en 1933-1934 iba a ser cumplido, según Cárdenas en algunos de sus más importantes aspectos”. El partido no pudo sin embargo ver su identidad “revolucionaria” restaurada. La crisis de 1935, la movilización de masas de diciembre y finalmente la expulsión de Calles de México en abril de 1936 fueron acontecimientos que permitieron al gobierno de Cárdenas realizar una vasta depuración en las filas de la organización”<sup>41</sup>

A mediados de 1936, una vez Calles en el exilio, con el presidente Cárdenas hubo un giro en las reglas del juego del sistema político mexicano. A partir de Cárdenas ya no va a ser el jefe máximo o el poder tras el trono el que tome las decisiones, sino de ahí en adelante va a ser el titular del ejecutivo quien

---

<sup>40</sup> Citado en Medin, Tzvi, *op. cit.*, p. 161

<sup>41</sup> Garrido, Luis Javier, *op. cit.*, p. 200

tenga la primera y última palabra. El partido, que con Cárdenas se sectorizó (en campesino, militar y obrero) y en 1946, cuando un civil tomó la presidencia (Miguel Alemán) se convertiría en Partido Revolucionario Institucional (PRI) va a ser una pieza más del presidente en turno. Así, “la existencia del partido sentó las reglas del juego del régimen, dos son las claves que explican su larga estabilidad: el arbitraje centralizado ejercido por la presidencia de la República, y la gran circulación del empresariado político permitido por la regla nodal de la no reelección”<sup>42</sup>

La presidencia de la República se convirtió en rectora y gran elector. De hecho, el presidente de la República se convertiría en el jefe real del partido. Aunado a un sistema presidencialista que atribuye a una sola persona ser jefe de Estado y jefe de Gobierno a la vez, la presidencia se convirtió en la institución hegemónica que controlaría los puestos tanto en el partido como en la administración pública. Con Cárdenas se despersonaliza el partido para institucionalizarse la Presidencia. “El hecho de ser jefe real del PRI otorga al presidente una serie de facultades situadas más allá del marco constitucional, como son... la designación de su sucesor, el nombramiento de los gobernadores, los senadores, de la mayoría de los diputados, de los principales presidentes municipales; por ser el PRI un partido predominante y semioficial integrado por sectores, le da al presidente un control sobre las principales organizaciones obreras, campesinas, profesionales y de diversa índole –populares, en la jerga del propio partido- que representan, cuando menos hasta ahora, las organizaciones más fuertes de México”<sup>43</sup>

Con estas reglas, el *juego de las sillas musicales* estaba institucionalizado. El presidente controlaba el juego. El, nadie más, decía quién se quedaba, quién se iba, a dónde moverse. Este juego de las sillas se mantuvo, hasta por lo menos 1997, cuando el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. El binomio Presidencia-PRI fue eficiente durante décadas entre otras cosas por el principio de no reelección, pues los actores políticos tenían presente que su *cargo*

---

<sup>42</sup> Romero, Jorge Javier, *op. cit.*, p. 53

<sup>43</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 191

no se debía a los electores sino al presidente y en función de su *desempeño* eran *premiados* en otra área o bien descartados para la siguiente legislatura, gobernatura, presidencia municipal o cualquier cargo de elección. Este mecanismo era reproducido a nivel estatal y municipal, es decir, se convirtió en un sistema jerárquico de decisiones.

Uno de los estudiosos del sistema político mexicano lo planteó desde hace décadas en los siguientes términos:

“Los candidatos a diputados y senadores desean en general hacer una carrera política, y cómo el principio de la no-reelección les impide ocupar el mismo lugar en el Congreso por mucho tiempo, se sienten obligados a distinguirse por su lealtad al Partido y al Presidente para que, después de servir tres años como diputados, puedan pasar en el senado otros seis, y de allí, digamos, otros tantos de gobernadores de sus respectivos estados o alcanzar un puesto administrativo importante. Esto quiere decir que después de los tres años de su mandato, el porvenir de un diputado no depende en absoluto de los ciudadanos de su respectivo distrito electoral, sino del favor de los dirigentes del Partido y en última instancia de la voluntad presidencial”<sup>44</sup>

La presidencia de la República se convirtió en la cúspide de la pirámide de lealtades e intereses del sistema político mexicano “pero una de sus claves de su estabilidad fue su carácter institucional, no personalizado, el cual ha estado garantizado por el principio de no reelección”<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1982, p. 29

<sup>45</sup> Romero, Jorge Javier, *op. cit.*, p. 62

## Legislación Electoral

La hegemonía del Poder Ejecutivo sobre los otros dos poderes (legislativo y judicial) se debió en buena medida al control que el primero tenía sobre el partido del gobierno, en sus diferentes facetas (PNR-PRM-PRI). Durante la época clásica del régimen priísta, que va de los años cuarenta a los ochenta, no hubo forma de hacer frente a toda una estructura política que controlaba todos los espacios de poder.

Desde luego que hubo intentos por desmontar esa estructura (el general Juan Andrew Almazán en 1940 o el general Miguel Henríquez Guzmán en 1952 son dos ejemplos) pero estos fueron infructuosos. La aceptación de la autoridad presidencial como última instancia de los conflictos permitió mantener una disciplina entre los diversos grupos políticos locales y nacionales, a los que se abría una perspectiva de largo plazo, todo gracias a que el presidente en turno mantenía el control absoluto a través de reglas constitucionales (escritas) como extra constitucionales (no escritas)

Como era de esperarse, uno de los efectos de la no reelección “fue la incorporación de nuevos cuadros políticos. Con ellos se incrementó la capacidad del partido para cooptar movimientos sociales y organizaciones políticas nacionales. La rotación de cargos permitió que la dirigencia nacional del PNR, (PRM y PRI) llevara una política de *puertas abiertas* cuyo fin era incorporar movimientos y asociaciones que se gestaban fuera del partido”<sup>46</sup>. Con esta política el partido daba cuotas de poder a los sectores u organizaciones siendo un arreglo satisfactorio para resolver las pugnas al interior de la organización en lo que respecta a la nominación de candidatos.

Otro factor que permitió la estabilidad del régimen durante tantos años fue el control del ejecutivo en los procesos electorales y en la legislación de éstos. Todavía en la elección donde el ganador fue el general Manuel Avila Camacho en 1940 “los primeros ciudadanos en presentarse en las casillas, se encargaban del

---

<sup>46</sup> Nacif Hernández Benito, *op cit*, p. 91. El paréntesis es mío

recuento de los votos, y siendo el PNR como partido oficial la organización más importante del país, los otros candidatos no tuvieron oportunidad alguna”<sup>47</sup>.

Desde luego que existían partidos de oposición pero no contaban con organización ni estructura, pues muchos de ellos surgían al aproximarse las elecciones y pasadas éstas, al ver que su candidato no conseguía ningún cargo, desaparecían. En los pocos casos en que llegaba a obtener una curul en la Cámara de Diputados la imposibilidad de reelegirse acababa con su carrera política.

Así, para darle un marco legal a los partidos políticos, en 1946 se establece la Ley Federal Electoral, la cual vino a sustituir la Ley para la Elección de Poderes Federales de 1918, que había dado permanencia al padrón electoral. La nueva ley de 1946 “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 los políticos que buscaban puestos de elección y los obligó a obtener antes una nominación de algún partido reconocido legalmente por el gobierno federal”<sup>48</sup>. Este requisito que en apariencia parece irrelevante fue en realidad de mayor trascendencia y a la larga se convertiría en la piedra angular del sistema electoral, pues daba al gobierno federal el control de los partidos políticos a través del registro ya que “al mismo tiempo que concedió a los partidos políticos derechos exclusivos para registrar a sus candidatos a puestos de elección, estableció los requisitos legales para que las organizaciones que buscaban participar en la competencia electoral pudieran obtener el rango 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 importantes, sin embargo, eran los relacionados con el número y la distribución territorial de sus afiliados, por lo que en la práctica excluían a los partidos locales de participar por cuenta propia en las

---

<sup>47</sup> Garrido, Luis Javier, *op cit.*, p. 169

<sup>48</sup> Nacif Hernández, Benito, *op cit.*, p. 94

elecciones federales”<sup>49</sup>. Desde luego, estas disposiciones eran para beneficiar al partido del gobierno

Sólo el Partido Acción Nacional (PAN), creado en 1939 por Manuel Gómez Morín, y el Partido Popular (PP), que en 1960 pasaría a ser el Partido Popular Socialista (PPS) con Vicente Lombardo Toledano a la cabeza, lograron sobrevivir a la legislación. Sin embargo, la existencia de estos partidos no significaba presencia en el Congreso pues el partido oficial siguió controlando más del noventa por ciento de las curules en la Cámara de Diputados.

Para las elecciones federales de 1952 sólo cuatro organizaciones lograron sobrevivir. En primer lugar, el partido del gobierno, el PRI; el PAN, cuyo candidato fue Luis H. Álvarez; el PP de Vicente Lombardo Toledano y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), partido *satélite* del gobierno, cuya función fue atraer al juego de oposición a los seguidores del general Henriquez Guzmán. Estos partidos sólo presentaban candidatos en aquellos lugares que consideraban tenían posibilidad de algún triunfo, mientras que el PRI presentaba candidatos en todos lugares y a todos los niveles. Así “para el decenio que corre entre 1955 y 1964, en el cual se eligieron tres legislaturas, la oposición en conjunto obtuvo apenas veinte curules de las 483 disputadas en ese lapso”<sup>50</sup> como puede verse en el siguiente cuadro

Legislatura	PAN	PP-PPS	PARM	Total
XLIII (1955-1958)	6	2	-	8
XLIV (1958-1961)	5	1	1	7
XLV (1961-1964)	4	1	-	5
Total	15	4	1	20

Medina, Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado*, p. 166

<sup>49</sup> Ibidem

<sup>50</sup> Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado*, p. 166

Con el objetivo de dar a los partidos de oposición una *verdadera* representación, se creó en 1963 una modalidad que se le conoció como *diputados de partido*, la cual “consistía en otorgar cinco puestos en la Cámara de Diputados a los partidos que obtuvieran 2.5% de la votación total y, asimismo, un puesto más por cada medio por ciento (0.5%) adicional de votos hasta un límite máximo de veinte diputaciones (en el entendido de que los partidos con veinte diputados de votación mayoritaria no gozaban el derecho de la proporcionalidad)”<sup>51</sup>. Con esta reforma la oposición aumentó significativamente su representación en los siguientes diez años, de 1964 a 1973, teniendo en este periodo que abarcó tres legislaturas un total de cien curules, como lo observamos en el siguiente cuadro:

Legislatura	PAN	PPS	PARM	Total
XLVI (1964-1967)	18	9	4	31
XLVII (1967-1970)	20	8	6	34
XLVIII (1970-1973)	20	10	5	35
Total	58	27	15	100

Ibid, p. 167

Como se puede observar hubo un avance significativo de los partidos de oposición, pero aun así no representaban un contrapeso real al partido oficial. Aun así, el 2.5% que establecía la ley era muy difícil de alcanzar para estos partidos por lo que en 1971 se dedujo el requisito de acceso a la representación a 1.5% y se aumentó el máximo de diputados de partido a veinticinco por grupo parlamentario para las elecciones de 1973. Con esta ley se cerró el sistema de partidos.

---

<sup>51</sup> Aguilar Villanueva, Luis F, “El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática”, en Hernández Chávez, Alicia (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México, y Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 51

Entre otros de los requisitos para obtener el registro como partido político eran contar con un mínimo de dos mil afiliados en cada una de las dos terceras partes de las entidades federativas cuando menos; que el número total de afiliados en todo el país no fuese inferior a sesenta y cinco mil; celebrar cuando menos en cada uno de las dos terceras partes de las entidades de la República una asamblea en presencia de un juez, notario público o funcionario, quien certificaba que las personas listadas estarían plenamente enteradas de la declaración de principios, programa de acción, estatutos y que suscribían el documento como manifestación formal de afiliación, además de su nombre, domicilio, ocupación, número de credencial permanente de elector y firma o huella digital; asimismo, la ley establecía que concurrieran a las asambleas los dos mil afiliados por cada entidad y que por lo menos cien de ellos comprobasen frente a las listas nominales su entidad y residencia; celebrar una asamblea nacional constitutiva ante la presencia de un notario público, el cual certificaba la personalidad de los delegados elegidos en asambleas locales. Finalmente, no era la Comisión Federal Electoral la que dictaminaba la procedencia del registro, sino directamente la Secretaría de Gobernación.

Estas reformas deban la imagen de un pluripartidismo, aunque era obvio que el control de los partidos y la legislación de éstos seguían estando en manos del ejecutivo. La explicación del dominio del PRI radica en buena medida

“..en los efectos combinados de prácticas e instituciones políticas, entre las cuales el régimen de rotación de cuadros basado en la no reelección consecutiva desempeña un papel central. La consolidación de un segundo partido nacional resultó imposible en la práctica, porque un segundo partido tenía muy poco que ofrecer a los políticos locales, interesados en conseguir cargos electivos y no 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 una 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 como diputado 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. Estos disponían de muy pocos incentivos para reclutar políticos que compitieran por puestos de elección. Incluso en aquellos caso en que los políticos de oposición tenían éxito, la no reelección consecutiva los ponía fuera de la competencia para el siguiente periodo y descartaba la alianza electoral que lo había hecho posible... Otro de los factores que inhibieron la creación y la consolidación de un segundo partido fueron las tendencias que tanto la rotación de cargos como el sistema de mayorías relativas pusieron en operación dentro del mismo partido oficial. Los partidos de oposición competían contra un partido hegemónico altamente centralizado, que tenía además una extraordinaria capacidad de cooptar y absorber movimientos políticos nacientes... la rotación de cargos suprimió la posibilidad de realizar carreras políticas locales y forzó a los políticos integrarse a esquemas de promoción de mayor envergadura”<sup>52</sup>

Como se observa, era tan rígido el sistema electoral para la oposición que “un solo dato informaba ya, de manera elocuente las limitaciones abusivas que contenía la ley electoral, heredada de 1946; en cinco elecciones federales sucesivas (las de 1964, 1967, 1970, 1973 y 1976) no se registró un solo partido político nuevo. Cuatro partidos compitieron en el escenario electoral: PRI, PAN, PPS y PARM, y en lo que toca a elecciones presidenciales, el PARM y el PPS apoyaron al candidato del PRI (en 1964, 1970 y 1976)”<sup>53</sup>.

Otra de las reformas importantes en términos electorales fue la que se dio en 1977: La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE). Fruto de las elecciones presidenciales de 1976, donde el ganador fue el candidato del partido oficial José López Portillo. Esa elección fue singular pues el PAN no presentó candidato y el Partido Comunista Mexicano (PCM), aun sin

---

<sup>52</sup> Nacif Hernández, Benito, *op cit.*, p. 99-102

<sup>53</sup> Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y arena, 2005, p. 95

tener registro, obtuvo cerca de un millón de votos. Realmente el candidato del PRI no tuvo contrincante. Así, la LFOPPE beneficiaba a los grupos políticos minoritarios y abría nuevas posibilidades para que otras organizaciones tuvieran acceso al sistema, concretamente el PCM, a través de los subsidios económicos que esta ley ofrecía a los partidos con registro.

Cabe hacer notar que esta nueva ley se enmarcaba en una serie de movimientos políticos y sociales que desde la década de los sesenta se venían presentando: el movimiento estudiantil de 1968 y la guerra sucia de la década de los años setenta principalmente. Movimientos claramente identificados con la izquierda y que legalmente no tenían acceso a la representación política. Así pues, la ley electoral de 1977 incentivaba a los grupos excluidos del poder a la vez que mantenía sin ningún cambio la estructura del partido hegemónico.

La LFOPPE aumentaba el número de diputados de partido a cuatrocientos (con 100 plurinominales electos en listas regionales) y daba personalidad jurídica a las asociaciones políticas. La ley establecía, además, que si un partido obtenía 60 o más diputaciones por el sistema de elección uninominal no tenía derecho a diputaciones por elección proporcional; mantenía el umbral de 1.5% de la votación total para mantener el registro, aunado a que si los partidos políticos minoritarios lograban conjuntamente noventa o más constancias de mayoría en distritos uninominales, el número de bancas de representación proporcional se les reducía a la mitad manteniendo inalterable el derecho de la mayoría, es decir, del PRI.

Así, en 1978 el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el Partido Comunista Mexicano (PCM) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) obtuvieron su registro condicionado, sumándose a los partidos que ya estaban registrados.

La legislación electoral se mantuvo así hasta noviembre de 1986, durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid, cuando el Congreso de la Unión aprobó una serie de reformas a la LFOPPE, de entre las cuales destacamos:

- El Senado, que continuaba integrado por dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal, se renovarían por mitad cada tres años.

- En la Cámara de Diputados se aumentó de 100 a 200 el número de diputados por el sistema proporcional, con lo cual se incrementó a 500 la cantidad de representantes en esa cámara, 300 de los cuales seguían siendo elegidos por mayoría relativa y los de representación proporcional tendía a acercarse y podría significar mayor presencia de la oposición. Se estableció que en caso de que ningún partido obtuviera la mayoría absoluta, el partido mayoritario podría contar con tantos diputados de representación proporcional como fueran necesarios. Para que dicho partido obtuviera la mitad más uno de los diputados, con lo cual prácticamente adquiriría la mayoría en la Cámara, aunque no podría tener más de 70% de las curules. Además se determinó que la elección de diputados, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, se hiciera mediante una sola boleta, con lo cual se facilitaba el cómputo de votos de este sistema.
- Se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, renovable cada tercer año, que estaría integrada por 40 representantes electos por el principio de representación mayoritaria y por 26 de representación proporcional, mediante una sola lista y una sola circunscripción. Podían contender los partidos políticos nacionales y la organización de los comicios correspondientes quedaba a cargo de la Comisión Federal Electoral.
- *La Comisión Federal Electoral quedó integrada por el Secretario de Gobernación (Presidente, en calidad de representante del poder ejecutivo), un representante del Senado y otro de los diputados, además de los representantes de los partidos de acuerdo con el porcentaje de su votación.*
- Se suprimió la figura de registro condicionado para los partidos políticos
- Se extendieron las prerrogativas a los partidos políticos mediante un sistema de financiamiento para la realización de sus actividades electorales, estableciendo que los recursos económicos se otorgarían proporcionalmente al número de votos y al número de diputados obtenidos en la elección anterior

- Se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral de carácter administrativo que sustituyó el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia, dotado de recursos de apelación y queja, e integrado por nueve magistrados nombrados por el Congreso de la Unión a propuesta de los partidos políticos, con lo que se otorgó un nuevo espacio para dirimir las quejas, restando peso a la Comisión Federal Electoral<sup>54</sup>

Nótese que a pesar de la apertura electoral, el ejecutivo seguía conservando en sus manos –a través del secretario de Gobernación- la tutela de la legislación electoral, en claro beneficio de su partido.

Las discutidas elecciones presidenciales de 1988 llevó a una revisión de toda la legislación electoral, pues el PRI tuvo una caída estrepitosa a favor del Frente Democrático Nacional (FDN), organización recién creada en torno a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas. En esas elecciones el PRI ya no fue el partido avasallador de otras épocas pues sólo obtuvo 260 diputados, pero aun así conservó la mayoría en la cámara<sup>55</sup>.

Esto llevó a que en 1990 se hiciera una nueva ley denominada Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE). En esta ley se estableció la “cláusula de gobernabilidad” la cual consistía en que “para garantizar una mayoría estable en la Cámara frente a la fragmentación y el oposicionamiento intenso de pequeños partidos, sin sacrificar el sistema de representación proporcional, otorgó al partido que obtuviera 35% de la votación la mayoría absoluta de 251 diputados (pero no la constitucional de dos tercios, 332, necesaria para las reformas)”<sup>56</sup>

Sin embargo, la cláusula de gobernabilidad “no entró en vigor en las elecciones legislativas de 1991 porque el PRI se benefició de la inmensa

---

<sup>54</sup> Becerra, Ricardo, et. al., *op. cit.*, p179-198. Las cursivas son mías

<sup>55</sup> Los resultados de la lección presidencial de 1988 fueron los siguientes: Carlos Salinas (PRI) 50.36%; Cuauhtémoc Cárdenas (FDN que agrupaba a los partidos PARM, PPS, PFCRN y PMS) 30.8%; Manuel J. Cloutier (PAN) 17.07%; Gumersindo Magaña (PDM) 1.04% y Rosario Ibarra (PRT) 0.42%. Becerra Ricardo, et. al., *op cit.*, p. 202

<sup>56</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., *op cit.*, p. 55

popularidad del entonces presidente Salinas de Gortari y obtuvo una mayoría de 62%”<sup>57</sup>.

Además de la cláusula de gobernabilidad el COFIPE creaba el Instituto Federal Electoral (IFE), el cual sería el responsable de organizar las lecciones, en lugar del gobierno federal, como lo establecía el código anterior. El IFE sería un organismo autónomo, con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y con un cuerpo de funcionarios en un servicio profesional electoral.

Asimismo, las funciones del IFE quedaban distribuidas en los tres niveles, federal, local y distrital. Pero ahora las constancias de mayoría se realizarían en el nivel distrital para diputados de mayoría relativa, en el local para senadores y en el federal para presidente y diputados de representación proporcional. La integración del Consejo General fue de la siguiente manera:

La presidencia siguió a cargo del secretario de gobernación, cuatro representantes del poder Legislativo con voz y voto, representantes de los partidos políticos en función de la votación obtenida en la elección anterior (“entre el 1.5 y el 10% de los votos, un representante; entre el 10 y 20% dos; entre el 20 y 30%, tres y con más del 30% de los votos, cuatro”<sup>58</sup>).

La estructura del IFE era un gran avance no sólo para la oposición sino para todo el proceso electoral, pero aun con este avance, el ejecutivo seguía manteniendo el control de las elecciones, en el fondo seguía beneficiando a su partido, seguía siendo juez y parte, pues la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral, continuaba calificando la elección y si recordamos que la mayoría de los diputados le debían su cargo al presidente se comprende el control del ejecutivo. Era más que obvio que con la mayoría del partido del presidente y con los efectos de la no reelección consecutiva que ya hemos señalado el beneficiado era el PRI.

---

<sup>57</sup> Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, 1994, primera reimpresión 2004, p. 227

<sup>58</sup> Becerra, Ricardo, et. al., *op cit.*, p. 251

Las elecciones legislativas de 1991, en las que el PRI recuperó buena parte del electorado perdido tres años atrás<sup>59</sup>, llevó nuevamente a una revisión de la legislación electoral en 1993. Las reformas que se presentaron entonces fueron principalmente tres: “a) la nueva fórmula de integración de las Cámaras de Senadores y Diputados; b) la eliminación de la auto calificación, y c) desde el texto constitucional se enunció la necesidad de regular el financiamiento de los partidos políticos”<sup>60</sup>.

Respecto a la integración del Congreso de la Unión a partir de 1994 se contaría con la representación de cuatro senadores por cada entidad federativa, uno de los cuales se otorgaría a la primera minoría de cada entidad. Respecto a la Cámara de Diputados, el PRI propuso eliminar la cláusula de gobernabilidad. Después de negociar con los distintos partidos y representantes se concluyó que “la Cámara de Diputados seguiría siendo integrada por 500 diputados, 300 electos bajo el principio de mayoría relativa y 200 a través de cinco listas plurinominales. Pero el tope de curules máximo para cada partido político sería modificado: hasta un techo de 300 diputados si obtenía una proporción de votos igual o menor a 60%. De tal suerte que el tope a la representación pasó del 70% de la Cámara, permitido por la fórmula de 1991, a un 60% como máximo. Pero con una taxativa adicional: un partido podría obtener hasta 315 curules , el 63% de la Cámara si sus votos totales habían rebasado el 60% de los sufragios”<sup>61</sup>. Con este porcentaje el partido que obtuviera esa votación podía aprobar iniciativas por sí solo.

Otra de las reformas de 1993 fue la auto calificación (la calificación de los diputados y senadores por ellos mismos), trasladándose esa función a los órganos electorales en primera instancia y al Tribunal Federal Electoral, como segunda. Aunque la Cámara de Diputados seguiría siendo la que calificara la elección presidencial.

---

<sup>59</sup> Los resultados de la elección de 1991 fueron los siguientes: PAN 17.67%, PRI 61.43%, PPS 1.80%; PRD 8.31%, PFCRN 4.33%; PARM 2.14%; PDM 1.09%; PRT 0.59%; PEM 1.44%; PT 1.13%

<sup>60</sup> Becerra, Ricardo, et. al., *op cit.*, p. 291

<sup>61</sup> *Ibid*, p. 293

La apertura del partido oficial a estas reformas, que no son menores, se dio en buena medida gracias a los resultados favorables que obtuvo en las elecciones legislativas de 1991. El traspie electoral de 1988 no se repetiría, según los priístas, aunado a que las reformas beneficiaban aunque fuera a la sombra al PAN, partido con el que cada vez se identificaba más.

La reforma más reciente que ha tenido el COFIPE se dio en 1996. Las reformas que se presentaron entonces tuvieron que ver con la autonomía total del IFE, es decir, sería independiente de los poderes ejecutivo y legislativo. El Consejo General ya no sería presidido por el secretario de Gobernación en su calidad de representante del ejecutivo; a partir de esta reforma, sería integrado por un consejero presidente, ocho consejeros electorales y representantes de los partidos políticos, éstos serían uno por partido con derecho a voz pero no a voto, ya no en función de su representación en la Cámara de Diputados, es decir, sólo como representación del legislativo por partido. Los consejeros electorales serían nombrados por las dos terceras partes de los votos en la Cámara baja a propuesta de los grupos parlamentarios.

En lo que respecta al Tribunal Federal Electoral se incorporaría como un órgano especializado al Poder Judicial<sup>62</sup>. Esta reforma es de suma importancia ya que los “asuntos electorales carecían de control de constitucionalidad; por una parte el Tribunal no era competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los actos de la autoridades electorales, y eso quedaría corregido; por la otra, la Suprema Corte de Justicia era incompetente para conocer las acciones de inconstitucionalidad en contra de las leyes electorales”<sup>63</sup>. Asimismo, el Tribunal no se limitaría a atender los problemas de índole electoral a nivel federal, sino que se podría recurrir a él por causa de conflictos locales; se modificó el régimen legal de los partidos políticos, haciendo más claras las condiciones para acceder a la contienda, definiendo los gastos de campaña, poniendo topes a las aportaciones privadas y con mecanismos más estrictos de control, auditoria y vigilancia; se dio

---

<sup>62</sup> Art. 99 “El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación”. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>63</sup> Becerra, Ricardo, et. al., *op cit*, p. 400

mayor pluralismo a la Cámara de Senadores mediante la lección de 32 senadores en lista nacional de representación proporcional; se abrió la competencia electoral a la Ciudad de México al permitir que sus habitantes votaran por jefe de gobierno a la vez que se ampliaron las facultades de la Asamblea Legislativa; así como la elección de jefes delegacionales.

La reforma electoral cambió el régimen legal de los partidos políticos al establecer que fuera el voto ciudadano el que defina la permanencia en el sistema de partidos, aumentando a 2% de la votación para obtener representación en la Cámara de Diputados

No nos cabe duda que estas reformas fueron un enorme avance en el proceso democrático del país, sin embargo, las reformas no llegaron por sí solas o por la benevolencia del ejecutivo. El año 1994 fue particularmente difícil para todo el país. Las elecciones que sucedieron en agosto de aquel año fueron precedidas por dos acontecimientos que marcaron esa jornada electoral.

El 1 de enero de 1994 entraba en vigor el proyecto sexenal del presidente Salinas: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), firmado con los gobiernos de Estados Unidos y Canadá. Este tratado ponía a México en la competencia internacional al tener como aliado a la nación hegemónica del mundo. Sin embargo, la entrada en vigor del tratado se vio ensombrecida por un levantamiento indígena en el Estado de Chiapas. El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) le declaraba abiertamente la guerra al gobierno federal. Este movimiento decía luchar por los derechos de los de los indígenas de Chiapas, que en su opinión habían sido “marginados durante 500 años”.

Vistos en paralelo, la rebelión zapatista contrastaba radicalmente con el discurso del gobierno y con la puesta en marcha del TLCAN. Un país que accedía al primer mundo tenía indígenas, los cuales no tenían las condiciones básicas para vivir.

Estos dos acontecimientos, aunado al asesinato del candidato del PRI a la presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio, el 23 de marzo, dieron a la elección un toque singular. Sin duda, las reformas electorales no sólo eran

urgentes sino necesarias. Estas reformas se vinieron a cristalizar en 1996 y a nivel federal en el año 2000.

Como hemos visto en el desarrollo de este capítulo, las estructuras sobre las que se desplegaron las reglas del juego fueron básicamente dos: las creadas por Calles a través de la creación de un partido político oficial y que después Cárdenas vendría a darles un nuevo giro (las no escritas) y las que estaban contempladas en la legislación electoral (las escritas).

Las implicaciones de dichas reglas fueron amplias, a tal grado que fue hasta 1997 que el partido del gobierno pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. En opinión de Valdés Ugalde, cuatro fueron las implicaciones más importantes de estas reglas:

“La primera de estas facultades no escritas incluye una alta capacidad para concentrar las decisiones de designación de candidatos del partido a todos los niveles de elección. Pero lo que es más importante observar es que esas facultades no constitucionales del presidente solo pueden entenderse como resultado de la concentración de poder constitucional en la Presidencia resultante de las reformas que modificaron principios y procedimientos existentes en el texto de 1917... Estamos, pues, frente a un poder que se basa en reglas escritas y no exclusivamente, como se ha interpretado generalizadamente, ante el ejercicio de un poder “informal” centrado en las reglas “no escritas” como si estas operaran *por encima* y no *a resultas* de las reformas constitucionales

La segunda implicación es la concentración en una polaridad dominante de la dinámica del sistema político. En este aspecto no se trata solamente de la Presidencia, aunque como es obvio, esta institución funcionó como un eje articulador fundamental. El partido único, los poderes del Estado y la administración pública en todos los niveles de gobierno, tendieron, gracias a las reformas, a operar unificadamente y a resolver sus conflictos y contradicciones a partir de un solo eje articulador, consistente en la subordinación a la Presidencia

de todos ellos y al carácter fáctico pero casi siempre *legal* de sus procedimientos y decisiones.

La tercera implicación consistente en que las reformas constitucionales adaptaron al régimen político para actuar con un solo partido político que reuniera a todas las “facciones” revolucionarias en torno al eje articulador del poder. Las transformaciones recibidas por el sistema constitucional y legal hicieron posible, asimismo, esta regla “no escrita”, pero bien escrita en la arquitectura constitucional del sistema político. Un componente básico de esta implicación, fue la creación de un sistema de incentivos que favoreció una circulación constante del personal político sin estar supeditada a la calidad del desempeño gubernativo, al descansar ese sistema en el presidente, su equipo cercano y los mecanismos de control que éste ejerce sobre los factores clave del sistema político, especialmente los gobernadores, que, entre otras funciones, hicieron las veces de correas de transmisión del presidente a los ámbitos locales. Como en un espejo, la movilidad de la clase política organizada en un solo partido político indujo una fuerte disciplina que, teniendo como eje al presidente hizo que los políticos actuaran con un grado alto de unidad en torno a él y sirvieran como eslabón en la relación entre el poder político y los grupos sociales.

Una cuarta implicación de los cambios de 1928-1933 es que el poder de la Presidencia para hacer adecuaciones al sistema legal se convirtió en una herramienta de adaptación del sistema jurídico a las orientaciones del poder político. Este no actuaba en un sentido puramente fáctico, sino que sus decisiones pragmáticas adquirieron por lo general una forma legal que los legitimaba y les daba formalidad jurídica por la que adquirirían plena validez. No es casual que en el lenguaje tradicional se usara el término “régimen” y no “gobierno” para referirse a un periodo sexenal. Solía decirse “el régimen del presidente fulano”. Este uso léxico no es un simple error denotativo, sino que estaba bien fundado en el hecho de que cada presidente, a partir de las reformas de 1933 y hasta 1991 pudo hacer

reformas a la Constitución, es decir, al régimen político, para dar la orientación deseada a sus objetivos políticos en el periodo que le correspondía”<sup>63</sup>

Como se observa, la fusión entre ambas reglas (escritas y no escritas) le dieron al sistema una larga permanencia y estabilidad. Sin embargo, una vez llegados al momento donde el partido del presidente, el régimen el PRI, no tuvo la mayoría en la Cámara de Diputados, y posteriormente la presidencia de la República, había la necesidad de acomodarse a la nueva realidad política y establecer nuevas reglas del sistema.

El sistema de partido hegemónico, casi único, fue consiguiendo con el paso de las décadas un desprestigio frente a la sociedad que para finales del siglo XX ya no podía mantener a sus espaldas. Cuando por fin se logró que el voto ciudadano se hiciera respetar la ciudadanía desplazó a segundo término al partido que siempre tuvo la mayoría.

Pero una vez llegados a ese punto qué hacer. Ese será el tema del siguiente capítulo

---

<sup>63</sup> Valdés Ugalde, Francisco, “El sistema presidencialista de partido hegemónico”, p. 23-25

### Capítulo 3.

## DEL AUTORITARISMO A LA DEMOCRACIA

### La viabilidad de la Reelección

El largo camino a la democratización del país no ha sido fácil. Apenas en 1997 el partido que fue creado para mantener el poder en 1929, el PNR-PRM-PRI, perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados<sup>1</sup>. Ello abrió la llave para empezar un verdadero proceso democrático. Si bien es cierto que el PRI siguió siendo el partido mayoritario en la cámara baja ya no fue el partido avasallador de otras épocas. “Así, el equilibrio de poderes, esa aspiración constitucional había cuajado materialmente luego de las elecciones de 1997: el Ejecutivo y su partido no tenían la mayoría en la Cámara de Diputados”<sup>2</sup>

Con la nueva composición en el poder legislativo la segunda mitad de su sexenio, el presidente Ernesto Zedillo tuvo que transitar en una composición partidista que no le era favorable.

Sin embargo, el punto máximo que hasta ahora se ha dado en torno a la democratización del país se dio el 2 de julio del año 2000. Las elecciones de ese día fueron un hecho histórico en nuestro país en los últimos 50 años. Por fin el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdía, y más allá de eso, reconocía, la presidencia de la República. El candidato de la *Alianza por el Cambio*, formada por el Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista de México (PAN-PVEM), Vicente Fox, lograba la victoria con el 42.52% de la votación nacional.

Sostenemos que, así como la fundación del PNR en 1929 con Calles, como lo vimos en el apartado anterior, la ascensión de Vicente Fox a la presidencia de la República fue un hecho propicio para cambiar las reglas del juego del sistema político.

---

<sup>1</sup> Las elecciones legislativas de 1997 dieron la siguiente conformación en la Cámara de Diputados: PAN, 121; PRI, 239; PRD, 125; PT, 7; PVEM, 8 y en la de Senadores: PAN, 33; PRI, 77; PRD, 16; PT, 1 y PVEM, 1

<sup>2</sup> Becerra Ricardo, Salazar, Pedro y Woldemberg, José, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y arena, 2005, p.474

La posibilidad de revisar íntegramente la Constitución no es nueva, lleva ya algunos años. Sin embargo, es con la victoria del candidato Fox donde se pone nuevamente sobre la mesa la discusión. Siendo ya presidente electo Vicente Fox instaló la Mesa de Estudios para la Reforma del Estado. Esta mesa tenía como objetivo “ofrecer una visión de largo plazo sobre los cambios requeridos para ofrecer un nuevo diseño de las instituciones nacionales de cara a los retos del presente y del siglo XXI”<sup>3</sup>

La revisión integral de la constitución era propicia pues el otrora partido hegemónico había caído a la segunda fuerza a nivel nacional<sup>4</sup>. Es decir, la situación en la que llegaba el presidente Fox hacía viable reformas que desmontaran una serie de transformaciones constitucionales para adaptar la Carta Magna a nuevos tiempos. Tiempos en el que el Partido Revolucionario Institucional no tenía la mayoría y, en cambio, el partido del presidente sí. Desde luego que el PAN por sí solo no podría realizar las reformas pero negociando con las otras fuerzas políticas eran viables.

El derrumbe del PRI abría nuevas posibilidades y nuevos bríos para alcanzar la tan anhelada democracia. No era una tarea fácil, pero el principal obstáculo estaba superado, habría que poner todo el empeño en destruir las estructuras del régimen que se desmoronaba y construir otras. Siguiendo una metáfora, una vez cambiada la puerta de entrada, de un autoritarismo a una democracia, había que cambiar la posición de los muebles, pintar las paredes, en fin, hacer que aunque fuera la misma casa, otras estructuras la componían, pasar de un partido dominante a una verdadera democracia política.

A diferencia de la creación del PNR, de arriba hacia abajo, *el gobierno del cambio* tenía la legitimidad dada a través de las urnas. De hecho la *bandera* con la que se presentaba el candidato Fox era precisamente como *el cambio*. No era

---

<sup>3</sup> Valdés Ugalde, Francisco, “Constitución: la reforma necesaria”, *El Universal*, 27 de agosto del 2000

<sup>4</sup> En el año 2000 los resultados del poder legislativo fueron los siguientes: en la Cámara de Diputados: Alianza por el Cambio (PAN-PVEM) , 38.23%; PRI, 36.23; Alianza por México (PRD-PT), 18.69%; CD, 1.15; PARM, 0.73 y PDS, 1.88. En el Senado: Alianza por el Cambio, 38.11; PRI, 36.74; Alianza por México, 18.85; PCD, 1.40; PARM, 0.74 y DS, 1.80

cosa menor, pues el desprestigio del PRI durante todos los sexenios que gobernó lo fueron alejando cada vez más de la sociedad, de sus gobernados. Hemos señalado en el apartado anterior que las leyes y aun las reformas electorales, fueron realizadas en buena medida para beneficiar al PRI. Pues como dice Lorenzo Meyer “el gran partido político, que nació en 1929, surgió para ordenar el proceso de asignación de los puestos públicos dentro de la *familia revolucionaria*, no para competir en las urnas, con sus débiles adversarios, pues entre otras cosas no era de las urnas donde brotaba el auténtico poder político”<sup>5</sup> sino del titular del ejecutivo.

Una vez que se permitió al pueblo expresarse en las urnas, pues antes no podía, éste decidió no darle al PRI la mayoría ni en el Congreso ni en la presidencia. A partir de 1997, pero con mayor intensidad en el 2000, ninguna fuerza por sí sola ha tenido la mayoría en la Cámara de Diputados. Con esto como base, el objetivo del nuevo gobierno era buscar acuerdos y comenzar a establecer las bases para las nuevas reglas del juego.

La presidencia que, como dijimos, con Lázaro Cárdenas se había convertido en el árbitro del juego político, con el presidente Fox ya no tiene ese poder hegemónico, dominante y avasallador. Nuevos tiempos, por lo tanto nuevas reglas para una sociedad ya no pasiva. Con un Congreso con bancadas de oposición que superan al PRI, el poder del Congreso despertaba de un profundo letargo. Era la hora de establecer nuevos acuerdos.

Sin embargo, *el bono democrático* que la sociedad le entregó a la clase política en general y al presidente Fox en particular, no se cristalizó en acuerdos que se plasmaran en leyes.

La Comisión de Estudios para la Reforma del Estado “formuló más de 160 recomendaciones de reforma institucional. Una vez iniciado el gobierno, entre marzo y agosto de 2001 se llevaron a cabo 9 Foros para la Revisión Integral de la Constitución en el Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, como parte de los trabajos encaminados a la reforma de Estado. Esta revisión del

---

<sup>5</sup> Meyer, Lorenzo, *Liberalismo autoritario*, México, Océano, 2005, p. 26

texto constitucional convocó a cientos de especialistas, representantes de partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, autoridades federales y locales de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. A lo largo de siete meses, más de 1200 personas participaron en amplias sesiones de trabajo, 5 celebradas en la ciudad de México y 4 en localidades fuera de la capital. Luego de estas participaciones, que sumaron sesiones que duraron en conjunto unas 500 horas de discusión, se identificaron 420 propuestas de reformas a la Constitución. Estas propuestas afectarían 75 de los 136 artículos que contiene y comprenden tanto a su parte “dogmática” como a la “orgánica” y la “procedimental”. Además de estas propuestas, hay en el Congreso en espera o proceso de revisión un sinnúmero de iniciativas de reformas constitucionales presentadas por distintos partidos políticos en los últimos años”<sup>6</sup>

Los resultados de los foros que hizo la Comisión, que presidió Porfirio Muñoz Ledo, se entregaron al presidente electo<sup>7</sup> y a las respectivas comisiones de la Cámara de Diputados y el Senado y ahí se archivaron<sup>8</sup>. Así, “quedaron en el aire las palabras del presidente Fox pronunciadas el 5 de febrero de 2001, en las que aseveró que a cada ciclo histórico de México ha correspondido una reforma del Estado. Sin embargo, la idea perdura, acusadora, más allá del bullicio de la politiquería predominante en la escena nacional. Acaso será porque los dos compromisos fundamentales del presidente con la nación, crecer al 7% en promedio en el sexenio y hacer una reforma del Estado que diera sustento a la nueva etapa histórica de México en el siglo XXI, no tendrán cumplimiento... La confirmación de este negativo pronóstico en los próximos tres años hará que el sexenio de Fox sea reconocido por el desperdicio de la oportunidad abierta por la alternancia para consolidar las instituciones de la democracia en la renovación del Estado”<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Valdés Ugalde, Francisco, “El sistema presidencialista de partido hegemónico”, p. 3

<sup>7</sup> Ver Valdés Ugalde, Francisco, “De súbditos a ciudadanos”, *El Universal*, 26 de noviembre de 2000

<sup>8</sup> Ver Valdés Ugalde, Francisco, “Reencuentro de la reforma del Estado”, *El Universal*, 23 de enero de 2005

<sup>9</sup> Valdés Ugalde, Francisco, “La legitimidad del Estado”, *El Universal*, 11 de mayo de 2003

Vimos en el apartado anterior cómo la transición a la representación plural fue lenta, muchas veces a cuentagotas, hasta que por fin se logró la tan deseada pluralidad. Sin embargo, la singularidad de nuestra transición radicó en que el otrora partido hegemónico no murió ni desapareció, sino que se mantuvo como fuerza importante aunque ya no dominante. En nuestro caso no se presentó una dictadura totalitaria como en otros países, sino que el régimen político permitió cierta *flexibilidad* a la oposición “cooptándolos en muchos casos y para encontrar en el último tramo de su historia, una salida democrática negociada y eficaz para que los grupos políticos excluidos del acceso al poder llegaran a él mediante elecciones democráticas y para que el PRI tenga la oportunidad de sobrevivir en un medio competitivo en el que no controla los mecanismos electorales”<sup>10</sup>

Las últimas dos décadas fueron de intensa lucha por construir un sistema electoral confiable, donde los votos realmente contaran y que la representación partidista en el Congreso fuera el resultado de las urnas. Una vez logrado esto, “el siguiente escalón era la reforma de las instituciones de gobierno heredadas del sistema autoritario y modeladas por y para su funcionamiento”<sup>11</sup>. Pero a ese siguiente peldaño no se llegó. Si bien, ese siguiente paso no era fácil, así como se venía presentando la construcción del nuevo régimen era necesario continuar con la remodelación de las estructuras para la nueva realidad política. Así, nos encontramos atrapados entre un viejo sistema que no acaba de morir y uno nuevo que no termina por nacer.

Una de las reformas que a nuestro juicio debe establecerse es la reelección consecutiva de diputados, senadores, gobernadores, presidentes municipales e incluso de presidente de la República, es decir, todos los puestos de elección popular. Mucho se ha dicho y discutido sobre esta iniciativa. De hecho, en la mesa “Representación Política y Democracia Participativa” de la Comisión de Estudios

---

<sup>10</sup> Ver Valdés Ugalde, Francisco, “Aunque pésimas y no gusten rigen las reglas del viejo régimen”, *El Universal*, 27 de octubre de 2002

<sup>11</sup> Ver Valdés Ugalde, Francisco, “Las fuentes de la polarización”, *El Universal*, 26 de agosto de 2006

para la Reforma del Estado se proponía “la ratificación por el Congreso de los secretarios del presidente, discutir la discrecionalidad del Ejecutivo, establecer el juicio político del presidente en caso de faltas graves a la Constitución, establecer la responsabilidad del Estado en el daño en propiedad de particulares, la reelección de los diputados, el servicio público de carrera, crear la comisión de la verdad para revisar los daños patrimoniales por causa de corrupción, establecer un mecanismo de justicia constitucional y establecer el referendo para toda reforma constitucional”<sup>12</sup>.

Como se observa, era un proyecto muy ambicioso. Nosotros sólo queremos profundizar en lo que se refiere a la reelección.

En la primera parte del capítulo anterior señalamos el proceso que se dio al interior del PNR para establecer la no reelección en los puestos de elección. Cabe decir que

“el partido se fortaleció sustancialmente cuando se modificó la Constitución para prohibir la reelección consecutiva a todos los puestos de elección en los gobiernos federal, estatal y municipal. La no reelección instauró un régimen de rotación obligatoria de cargos que transformó al partido de un coordinador débil de políticos, estrechamente vinculados a las comunidades que los elegían, en un poderoso mecanismo de promoción política que operaba en un contexto de rotación rápida de cuadros... 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 a cargos electivos, y el poder ejecutivo, que controlaba el acceso a puestos de nombramiento en la administración. La rotación de cargos puso en manos del ejecutivo y de su partido instrumentos numerosos para sancionar y premiar el comportamiento de los políticos en el Congreso. Con la no reelección consecutiva, el partido dominante en el Congreso rápidamente se convirtió en una mayoría gobernante disciplinada y cohesiva.

---

<sup>12</sup> Ver Valdés Ugalde, Francisco, “De súbditos a ciudadanos”, *El Universal*, 23 de noviembre de 2000

Otro efecto importante de la no reelección consecutiva tiene que ver con la capacidad institucional para manejar el conflicto de ambiciones dentro del partido hegemónico y cooptar los movimientos políticos nacientes. La circulación regular de políticos posicionados permitió al partido hegemónico reducir las disputas entre los políticos que buscaban la nominación para puestos de elección y evitar que se convirtieran en oposición electoral. Al mismo tiempo, la no reelección consecutiva le proporciona regularmente al partido 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 son difíciles de aislar de las consecuencias de otras instituciones y de las ventajas del 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 desincentivador para que los políticos organicen segundos partidos en el ámbito local para buscar puestos de elección disputados en distritos uninominales mediante el sistema de mayoría relativa... la no reelección consecutiva hizo que la búsqueda de un puesto de elección fuera atractiva para políticos locales únicamente como parte de un esquema más grande de promoción política en sus carreras. Los partidos de oposición simplemente no han tenido la capacidad de competir con el PRI local para proporcionar a los políticos una amplia red de promoción. Por lo tanto, el efecto nato de la rotación forzosa de cuadros en la política local fue restringir el esfuerzo de organización a la lucha por conseguir la nominación del partido hegemónico”<sup>13</sup>

Véase como esta cita, aunque larga, entra en la lógica del régimen del partido hegemónico. Desde que se implementó la no reelección consecutiva en

---

<sup>13</sup> Nacif, Hernández, Benito, “La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México” en Mayer-Serra y Hernández (coords), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 110-112

1933, como lo describimos en el apartado anterior, fue con la intención de hacer circular a la clase política priísta. Así funcionó durante décadas. Sin embargo, hoy que ya no hay partido hegemónico y que la presidencia ya no juega el papel de árbitro en la designación de puestos, ¿qué impide que se establezca la reelección consecutiva en los cargos de elección? Si con la alternancia en la presidencia se dio un paso importante hacia la democracia, consideramos que una de sus manifestaciones de la consolidación sería implementar la reelección a nivel federal y local, incluso en la presidencia de la República. Hoy no hay ni jefe máximo (Calles) ni partido hegemónico (PRI) ni una presidencia dominante (como régimen priísta). La no reelección no era otra cosa que una manifestación del hiperpresidencialismo que concluyó en el 2000. Hoy, bajo una pluralidad partidista es viable la reelección.

Durante la etapa del presidencialismo priísta “el principio de no reelección es una de las principales reglas del juego del sistema: la limitación del presidente en el tiempo; *si esa regla se alterara se modificaría el equilibrio sobre el cual se sustentan las bases constitucionales y extraconstitucionales de nuestro sistema político*, siendo muy difícil precisar cuáles serían sus consecuencias.

En sí el principio de no reelección no es antidemocrático; esta afirmación sólo se puede dar respecto a un concepto ideal de democracia, ya que *los principios se van ajustando de acuerdo con las necesidades de un país determinado, y estas medidas se dan, en la mayoría de los casos, precisamente para salvar una incipiente democracia o para reafirmar un pleno sistema democrático*”<sup>14</sup>

En nuestra opinión esta regla se puede alterar pues *el equilibrio sobre el cual se sustentan las bases constitucionales y extraconstitucionales* han cambiado, es decir, no hay una hegemonía del PRI ni una presidencia absoluta. Por otro lado, si *los principios se van a ajustando de acuerdo con las necesidades de un país determinado y estas medidas se dan, en la mayoría de los casos, precisamente para salvar una incipiente democracia*, sostenemos que una de los

---

<sup>14</sup> Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, decimoséptima edición 2003, p. 59. Las cursivas son mías.

formas de ajustar la constitución a nuevos tiempos es aprobando la reelección a los cargos de elección para salvar a nuestra incipiente democracia

Existen en la opinión pública sectores que se oponen a la reelección como la que aquí proponemos. Algunos de esos sectores argumentan que con la reelección se alteraría contra la movilidad necesaria de la clase política. Seguramente quienes esto piensan recuerdan al dictador Porfirio Díaz, que como ya vimos, se reeligió ininidad de veces. A su vez, recuerdan el ideal maderista del “Sufragio efectivo. No reelección”.

Quienes argumentan que la reelección consecutiva disminuiría el número de la clase política en parte tienen razón. Sin embargo, son mayores las ventajas que las desventajas de una reforma así. Veamos.

La “reelección favorecería el refinamiento y la profesionalización de las funciones públicas... haría que los líderes de los partidos políticos en todos los niveles optaran por ser al mismo tiempo los representantes de la ciudadanía en los puestos gubernamentales... y la ciudadanía podría premiar con la reelección el buen desempeño de los funcionarios y representantes, al igual que castigar lo contrario”<sup>15</sup>

Así, se lograría dar a la sociedad la oportunidad de evaluar a los legisladores y gobernantes –incluido el presidente de la República-. Es sabido que en muchos de los casos los electores no conocen al diputado que los representa y mucho menos éste rinde cuentas. “No hay diputado que regrese a su distrito y que rinda cuentas, que explique con su conducta, que se haga responsable con lo que hace o deja de hacer en la Cámara e Diputados”<sup>16</sup>. Lo mismo aplica para el titular del ejecutivo, los gobernadores, los presidentes municipales.

Para los que ven en la reelección un peligro para la movilidad política, esta ha traído más perjuicios que beneficios pues hemos visto como “en lugar de especializar funciones y profesionalizar a la clase política la movilidad política la ha

---

<sup>15</sup> Valdés Ugalde, Francisco, “Reelección y movilidad”, *El Universal*, 18 de noviembre de 2001

<sup>16</sup> Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1995, p. 175

convertido en *todologa*<sup>17</sup>. Si revisamos la biografía política de cualquier servidor público, particularmente del PRI, se comprobará esto<sup>18</sup>.

A nuestro juicio es mucho mejor un legislador, un gobernante, con legitimidad del electorado, así sea durante dos periodos legislativos que con la aprobación de una cúpula del partido que lo propuso o del presidente, como lo era con el PRI. Con la reelección legislativa se daría al electorado no sólo la facultad de acceder al cargo sino mantenerse en él.

Otro de los obstáculos del porqué no se establece la reelección consecutiva viene por parte de los partidos políticos. Es cierto que en las últimas dos décadas ha sido de lucha constante por la pluralidad de partidos, el capítulo anterior refleja el largo y difícil arribo a este punto. Quiérase o no, el poder es hoy compartido. Sin embargo, “una vez llegados a este punto, los dos partidos políticos que representaron históricamente la oposición a la antidemocracia y que para conseguir vencerla encabezaron las aspiraciones de cambio democrático de la mayoría de la sociedad se han paralizado en sus propósitos transformadores. En sus plataformas políticas se propusieron emprender reformas profundas del régimen político, precisamente por reconocer que el autoritarismo no era solamente el PRI en el gobierno, sino la estructura que éste dio a las instituciones nacionales mientras tuvo el control del poder. Sin embargo, a la hora de gobernar, parecen profundamente satisfechos de las estructuras que heredaron, pues les permiten tener un poder menos limitado que el que tendrían si realmente tomaran, en beneficio del país, la iniciativa de un cambio de sus estructuras”<sup>19</sup>. En los últimos años no se han presentado reformas importantes (las llamadas estructurales) por parte de los partidos políticos. Más bien, se han enfrascado en una lucha estéril que ha llevado a un juego de vencidas donde nadie gana, pues “mientras el PRI aspira a la restauración, los otros dos partidos principales aspiran a ser hegemónicos, esto es, se proponen ser los nuevos restauradores del modelo autoritario, y en pleno chantaje político presentan al electorado la falsa disyuntiva

---

<sup>17</sup> Valdés Ugalde, Francisco, “Reelección y movilidad”, *El Universal*, 18 de noviembre de 2001

<sup>18</sup> Véase Monsiváis, Carlos, “Del asedio al mil usos”, *El Universal*, 5 de diciembre de 1999

<sup>19</sup> Valdés Ugalde, Francisco, “Pacto de conveniencia: interrupción del cambio”, *El Universal*, 26 de enero de 2003

de que o se les da la mayoría electoral o el proceso de cambio quedará estancado”<sup>20</sup>

Hemos sido testigos de cómo en la antesala de las elecciones los miembros de los partidos políticos alistan sus baterías para los cargos que estarán en disputa. Sin embargo, es de llamar la atención que la lucha no radica en las propuestas a los electores o su desempeño como representante popular. No. Lo que realmente está sobre la mesa de los dirigentes políticos es cómo repartir los cargos que se pondrán en disputa a las *tribus, camarillas, corrientes* o grupos políticos al interior de su propio partido. Los dirigentes de los partidos no buscan ofrecer alternativas a las demandas del electorado, sino darle representación a todos los grupos políticos de su organización. Es ahí donde se presenta la disyuntiva. Por eso, entre otras cosas, tenemos un bajo rendimiento de los legisladores tanto a nivel local como federal. “El sistema de no reelección consecutiva está a la base de estos magros resultados. Se trata ni más ni menos de la causa principal para que el Congreso de la Unión y las legislaturas locales son débiles desde el punto de vista del cumplimiento de su función principal, que es la de legislar. *Los ciudadanos no son los jefes de los legisladores, pues aunque los pueden elegir, no pueden someterlos a las pruebas de las urnas; así, sus derechos quedan restringidos. Los verdaderos jefes de los legisladores son los jefes de los partidos políticos* a los que acuden con la mano extendida una vez que se aproxima la conclusión de su mandato”<sup>21</sup>. Es decir, los partidos que no gobiernan critican al que gobierna por cómo gobierna; pero una vez en el gobierno, gobierna como el que gobernó. Todo un trabalenguas.

Si se estableciera la reelección legislativa habría más eficiencia en las funciones legislativas. En la actualidad un diputado tiene un año para aprender y entender su función como legislador, entender como funciona el sistema, enterarse de los problemas que aquejan al país, etc.; otro para desempeñar su trabajo como legislador y uno más, el último, para mirar a la dirigencia de su

---

<sup>20</sup> Ibidem

<sup>21</sup> Valdés Ugalde, Francisco, “El destino nos alcanza”, *El Universal*, 13 de febrero de 2005. Las cursivas son mías.

partido, de su *tribu* o *corriente* y buscar colocarse en otro trabajo. En eso se van los tres años. Con los senadores pasa algo similar sólo que al doble de años. No se diga con los presidentes municipales o legisladores locales. Estos tiempos se pueden alterar haciéndose más cortos si se presentan elecciones en el ámbito local de legisladores federales que buscan una gobernatura o algún otro cargo.

Lorenzo Meyer lo plantea en estos términos: “La imposibilidad de una reelección ininterrumpida dejó a los aspirantes a diputado o senador a merced de la burocracia que dominaba al partido de Estado, que al principio obedecía a Calles, pero luego al presidente en turno. Cuando años después los partidos de oposición empezaron a tener presencia en la cámara de diputados, la situación no cambió, pues los opositores también estuvieron a merced de sus propias burocracias partidarias. Así, los congresos federal y locales no sirvieron para hacer una carrera parlamentaria real, sino como meras estaciones de espera para otros puestos. Según cálculos de Arturo Alvarado, en un trabajo en prensa que abarca de 1964 a 2000, el 75% de los legisladores pasaron por el congreso sólo una vez. El puñado de los que lograron la reelección son precisamente los que tienen el control de su partido, es decir, la partidocracia.

En teoría, diputados y senadores deberían poder reelegirse de inmediato y varias veces, pues sólo así tendrían los incentivos necesarios para ligar su carrera política a los intereses de la mayoría que los eligió, lo que hoy no es el caso —el grueso de los electores no saben siquiera el nombre de su diputado, menos su récord de votación o su trabajo en comisiones—, pues el diputado o senador sabe que su destino, al final de su periodo, nada tiene que ver con el tipo de relación que hubiera establecido con los ciudadanos de su distrito, sino con la relación forjada con los líderes de su partido, es decir, con la oligarquía que siempre ha dominado en esas instancias políticas... Si se lograra una reforma constitucional que permitiera la reelección inmediata del legislador, éste tendría la posibilidad de construir una base de poder electoral propia, lo que le permitiría ganar algo de independencia y dignidad —término último que no ha sido muy apropiado para caracterizar los comportamientos de los legisladores— y dejar de ser un simple peón de quien lo puso en las listas de candidatos del partido. La reelección tiene la

posibilidad... de redundar en beneficio de la democracia al acentuar la pluralidad de los focos de iniciativa y decisión en el poder legislativo.

Es evidente que un cambio como el propuesto sería un juego de suma cero: lo que ganara en independencia el legislador y la carrera parlamentaria, lo perderían las directivas de los partidos. Como ciudadanos, ese juego nos conviene, pero justamente por eso quienes manejan a los partidos pudieran no tener interés en modificar el status quo<sup>22</sup>

La más reciente iniciativa que se presentó en torno a la reelección legislativa proponía dos periodos consecutivos para los senadores y cuatro para los diputados –en conjunto 12 años-. La iniciativa fue rechazada por la bancada priísta. Entre los argumentos en contra estaba que era una ilusión creer que los legisladores servirían al electorado y que, por el contrario, ésta beneficiaría a los grupos de poder económico o a partidos para formar clientelas políticas. Asimismo, se alegó que de aprobarse la reelección legislativa pronto se plantearía la del ejecutivo<sup>23</sup>. Nos preguntamos si esto no sucede ya. Hemos visto como muchos legisladores tienen sus orígenes en organismos empresariales y de ahí se trasladan al ámbito político.

Desde luego que la reforma que posibilitaría la reelección consecutiva se tiene que hacer de tal manera que quien gobierne no se convierta en un dictador, estilo Díaz. Para que esto no ocurra debe establecerse un sistema electoral confiable, aun más que como tenemos actualmente, de tal manera que quien ocupe el cargo no lo use en beneficio para perpetuarse en él, pues creemos que “los que gobiernan bien deben ser recompensados y que desperdiciar a un buen presidente (y/o legislador) es indudablemente un grave desperdicio”<sup>24</sup>

En los últimos años se han escuchado voces que buscan la consolidación de la democracia, pues para algunos ya arribamos a ella en el año 2000. Estas voces buscan que llegue al ciudadano su participación no sólo en el momento de

---

<sup>22</sup> Meyer, Lorenzo, *El estado en busca del ciudadano*, México, Océano, 2005, p. 67-68

<sup>23</sup> “Rechaza Senado reelección inmediata de legisladores”, *El Universal*, 11 de febrero de 2005.

<sup>24</sup> Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, primera reimpresión 2004, p. 141. El paréntesis es mío.

emitir su voto sino, básicamente, en el ejercicio del poder, en la función del legislador. Una de ella es la reelección consecutiva como la que aquí proponemos.

Otra de las formas en que se daría al ciudadano la capacidad de evaluar a quien lo representa es estableciendo las candidaturas independientes.

En la actualidad, el monopolio de las candidaturas lo tienen los partidos políticos. Así lo establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE):

Artículo 36: Son derechos de los partidos políticos nacionales:

d) Postular candidatos en las elecciones federales en los términos de este Código.

Sin embargo, el artículo 35 de nuestra Carta Magna establece que:

Son prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular...

Nos enfrentamos a una contradicción entre nuestra constitución general y una ley secundaria como lo es el COFIPE. Sin embargo, más allá de esta discusión, la opción de salida la tienen los legisladores y los partidos políticos. Son ellos los facultados para reformar la constitución y aclarar esta contradicción jurídica. ¿Por qué no rompen los partidos políticos con el monopolio de las candidaturas? La respuesta es simple: “Romper con este monopolio enfrentaría a los partidos a un desafío mayor de competitividad pues deberán poner más cuidado en sus funciones de gobierno si quieren mantener el favor ciudadano en lugar de ser reemplazados por otro partido o por una alternativa independiente”<sup>25</sup>

Es cierto que las reformas recientes se han hecho en gran medida en el aspecto electoral con lo cual los partidos políticos han sido los más beneficiados, pero no ha sido suficiente. “El argumento a favor a favor de las candidaturas independientes emana en parte de la insatisfactoria condición de los partidos. La

---

<sup>25</sup> Valdés Ugalde, Francisco, “Candidaturas independientes”, *El Universal*, 1 de octubre de 2006

propuesta de abrir el espacio a candidatos sin partido no apunta al debilitamiento de los partidos, sino, aunque parezca paradójico, a su fortalecimiento... Por las condiciones socio-políticas en las que operan y de las que dependen, los partidos han tendido, en esta fase de la historia, a dar más cause a los intereses de facciones que a ponerse a trabajar para sacar al país adelante... la introducción de formas alternativas de participación política que ofrezcan a los ciudadanos caminos de organización para votar y ser votados cuando sus preferencias políticas no se vean reflejadas en los programas de los partidos. Vistas desde esta ángulo, las candidaturas independientes no se plantean como contrapuestas o excluyentes del sistema de partidos. Por el contrario, representarían un acicate permanente para que los partidos corrijan sus peores desviaciones. Si hubiera espacio para las candidaturas independientes reguladas, que impliquen un costo de organización razonable para quien las emprenda, desde el ámbito municipal hasta el federal, los partidos tendrían un incentivo mayor para mirar hacia abajo, a una ciudadanía incipiente cuyas legítimas expectativas de mejoramiento propio y de México no son atendidas en serio por las opciones existentes”<sup>26</sup>

Es innegable, entre otras cosas, el desprestigio de las opciones políticas existentes. Si se establecieran las candidaturas independientes, se renovarían el mosaico de partidos que hoy existen pero no con las mismas reglas desgastadas que tenemos.

Por otro lado, las candidaturas independientes elevarían el porcentaje de participación electoral en las urnas, por lo tanto los funcionarios electos tendrían mayor legitimidad de la que hoy tienen

Parte de la problemática del porqué los partidos políticos en general se han cerrado a la reelección legislativa y a las candidaturas independientes se debe a que el sistema electoral le ha dado mayor importancia a la legalidad de las elecciones que a la legitimidad de las mismas. Partimos del hecho de que el objetivo principal del sistema electoral es dar legitimidad a los candidatos

---

<sup>26</sup> Valdés Ugalde, Francisco, “¿Qué partidos, qué ciudadanos?”, *El Universal*, 28 de agosto de 2005

ganadores de las elecciones. Si un sistema electoral no cumple con este objetivo es, simplemente, deficiente e inoperante:

“La legalidad electoral tiene gran importancia, pero no es equivalente a la legitimidad electoral, ni menos todavía puede suponerse siquiera que la primera supla o lleve implícita a la segunda... Los procesos electorales pueden ser “legales” o “absolutamente legales” sin que por ese hecho sean necesariamente “legítimos” o “indiscutiblemente legítimos”. Recuérdese que la legitimidad electoral depende de la estructura del “subsistema” electoral de un sistema político, mientras que la legalidad electoral simplemente depende de la aplicación exacta de las leyes electorales, independientemente de las deficiencias estructurales del “subsistema electoral... En México, la legitimidad no es el tema central de la evaluación de los procesos electorales, lo cual tiene como consecuencia que en relación a nuestro sistema electoral, casi nunca se evalúen aspectos como los siguientes, para plantear el contenido de las reformas en la materia:

- a) El nivel de correspondencia entre la voluntad ciudadana que se expresa a favor de los representantes populares, con relación al grado de aceptación ciudadana del contenido y del sentido de las decisiones de quienes detentan y ejercen el poder político; ni
- b) La necesidad de realizar cambios estructurales en el sistema electoral, dirigidos a la obtención de mayores niveles de legitimidad desde el origen del poder. A los cuales debe corresponder el establecimiento de mejores estructuras de control del ejercicio del poder político, mediante las cuales no se asegure solamente su constitucionalidad (entiéndase, su legalidad), sino, simultáneamente, su legitimidad...”<sup>27</sup>

Como ya lo señalamos en el segundo apartado del capítulo dos, con las reglas que estableció el régimen de partido hegemónico, lo último que producía el sistema electoral era legitimidad. En consecuencia, las elecciones cumplían los requisitos legales pero no los legítimos. Desde el hecho mismo que el presidente

---

<sup>27</sup> Covián Andrade, Miguel, *El sistema político mexicano. Legitimidad electoral y control del poder político*, México, CEDIPC, tercera edición 2004, p. 158-159. El paréntesis es mío.

en turno controlaba tanto actores como procesos electorales, sin pasar por la evaluación de las urnas, ya le daban al proceso una falta total de legitimidad. Recordemos la elección de 1988 donde los resultados fueron muy dudosos. El candidato ganador se apegó a que el proceso electoral había sido legal (“apegado a derecho”). Sin embargo no quedaron dudas de que el presidente carecía de la legitimidad para gobernar.

Hoy que, como hemos dicho, no hay la hegemonía del partido creado por Calles, debe darse mayor importancia a la legitimidad. Precisamente nuestra propuesta se relaciona con esta postura. La reelección legislativa y el establecimiento de candidaturas independientes, llevarían a que los procesos electorales tuvieran una mayor fuerza legítima de la que ahora tienen. Como ya dijimos, la reelección consecutiva pondría en constante evaluación a nuestros legisladores, y si un determinado legislador consiguiera la reelección sería con una base legítima y no con la aprobación de la cúpula de su partido o corriente

En el apartado anterior se observó como la legislación electoral estuvo estructurada de tal manera que el principal beneficiado era el partido en el poder, el PRI. Así se mantuvo durante décadas. Las pocas opciones partidistas que existieron (PAN y PARM, principalmente) fueron más para dar una imagen de pluralidad que de real competencia electoral. Una vez que se lograron respetar los resultados y que el titular del ejecutivo no tiene el control de los órganos electorales, se logró una representación que reflejaba la voluntad ciudadana derivada de las urnas; sin embargo, entrando a una nueva realidad política, inédita hasta ese momento, había la necesidad de darle una auténtica legitimidad a todo el proceso. Sin dejar de lado la parte legal, era necesario diseñar nuevas estructuras electorales para darle legitimidad a un sistema sumamente desprestigiado. No se ha logrado y hoy en día estamos viendo los resultados de no actuar a tiempo.

En nuestra opinión, con legitimidad, más que con legalidad, que tiene en la reelección consecutiva y candidaturas independientes una de sus expresiones, habría una renovación de todos los actores políticos. Con el mecanismo de las

candidaturas independientes y la reelección consecutiva, no dudamos que todos los legisladores, federales y locales, estarían en constante escrutinio público. El hecho de que no se establezcan es una prueba más de que las reglas del régimen de partido hegemónico siguen vigentes.

En conclusión, al no existir un partido hegemónico que controle el Congreso y una Presidencia dominante, el siguiente paso es consolidar la democracia. Uno de esos pasos es estableciendo la reelección consecutiva en los cargos de elección popular así como las candidaturas independientes.

## CONCLUSIONES

Una vez planteados los argumentos anteriores, las conclusiones del presente trabajo son las siguientes:

1. Durante el siglo XIX, debido a las constantes pugnas políticas entre los diversos grupos, no se logró ver el alcance de las distintas constituciones que durante el periodo existieron
2. Pese a que en el siglo XIX hubo distintas constituciones todas planteaban la reelección legislativa y presidencial. Sin embargo, el énfasis se dio en los caudillos o militares del momento que personificaban la lucha política.
3. Los caudillos del siglo XIX se levantaban en armas desconociendo la constitución vigente en ese momento; proclamaban su propio plan y al momento de estar en el poder desconocían lo que ellos mismos habían proclamado.
4. Porfirio Díaz no tuvo necesidad de desconocer la Constitución de 1857 sino que la fue reformando a su conveniencia hasta alejarse del poder en 1911.
5. El movimiento armado de 1910 dio como resultado la Constitución de 1917 que plasmó un ejecutivo fuerte sin reelección presidencial, aunque sí para el resto de los cargos públicos (diputados, senadores y presidentes municipales).
6. La creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) sirvió para aglutinar a la “familia revolucionaria” y a su vez para que Calles se convirtiera en “Jefe máximo de la revolución”
7. Las conclusiones de la Convención Nacional Extraordinaria dieron la pauta a una de las reglas básicas del sistema político mexicano: la no reelección. Con ella, el jefe máximo controlaba la totalidad de los cargos públicos.

8. A partir de 1929, reforzada por las reformas a la constitución de 1933, se estructuró un sistema de partido hegemónico que duró hasta 1997.
9. Una de las claves para la estabilidad del sistema político mexicano fue el principio de no reelección; con ella se reforzó el partido a su vez que instauró un régimen de rotación obligatoria de cargos.
10. El exilio del otrora jefe máximo dio la pauta para otra de las reglas del sistema político mexicano: despersonalizar el partido para institucionalizar la presidencia de la República.
11. La estructura en que se basó el sistema político mexicano fue la fusión de reglas formales (escritas) como informales (no escritas)
12. Una de las reglas formales fue la legislación electoral que reforzaba la estructura de partido hegemónico.
13. Al no existir reelección legislativa, el titular del ejecutivo controlaba los cargos en el congreso, a su vez permitía el juego de las *sillas musicales*.
14. La pérdida de la mayoría absoluta del partido oficial en la Cámara de Diputados en 1997 y posteriormente en triunfo de Vicente Fox en el 2000 abrió la llave para cambiar las reglas del juego del sistema político mexicano.
15. Al no haber hegemonía del PRI en el congreso ni en la presidencia, hacen viable la posibilidad de establecer la reelección en los cargos de elección popular
16. Se necesita adaptar la Constitución a una estructura política donde ya no hay un partido hegemónico.
17. Una de las formas de evaluar a nuestros representantes populares es estableciendo la reelección en los cargos públicos.
18. Uno de los mecanismos para reforzar el sistema de partidos es establecer las candidaturas independientes.

19. Los procesos electorales deben cumplir el requisito de la legitimidad, no sólo el de legalidad.
20. Uno de los mecanismos para consolidar la democracia es establecer la reelección en todos los cargos de elección popular.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F., “El presidencialismo y el sistema político mexicano. Del presidencialismo a la presidencia democrática”, en Hernández Chávez, Alicia (coordinadora), Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 1994.
- Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldemberg, José, La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas, México, Cal y arena, 2005.
- Carpizo, Jorge, El presidencialismo mexicano, México, Siglo XXI, 1978, decimoséptima edición., 2003.
- Carranza, Venustiano, Discurso inaugural al Congreso Constituyente, 1916
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 146ª edición, 2004.
- Cosío Villegas, Daniel, El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio, México, Joaquín Mortiz 1982.
- Covián Andrade, Miguel, El sistema político mexicano. Legitimidad electoral y control del poder político, México, Centro de Estudios de Ingeniería política y Constitucional A.C (CEDIPC)., Tercera edición, 2004.
- Cruz Barney, Oscar, “El Supremo Poder Conservador y el control constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coordinador), Derecho Procesal Constitucional, tomo II, México, Porrúa, p. 957-972, 2003.
- Delgado de Cantú, Gloria, Historia de México. Formación del Estado moderno, México, Alambra, 1992.
- Garrido, Luis Javier, El partido de la revolución institucionalizada (medio siglo de poder político en México. La formación del nuevo Estado), México, Siglo XXI, 1982

- Guerra, Francois-Xavier, México: del antiguo régimen a la revolución, tomo 1, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Krauze, Enrique, Siglo de Caudillos. Biografía política de México (1810-1910), México, Tusquets, 2002.
- \_\_\_\_\_, Biografía del poder. Caudillos de la Revolución Mexicana (1910-1940), México, Tusquets, 2002.
- Lajous, Alejandra, Los orígenes del partido único, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 3ª ed., 1988.
- Lujambio, Alonso, Federalismo y congreso en el cambio político en México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1995
- Medina Peña, Luis, Hacia el Nuevo Estado. México, 1920-1994, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Medin, Tzvi, El minimato presidencial. Historia política del maximato. 1928-1935, México, Era, 1982
- Meyer, Lorenzo, Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano, México, Océano, 1995
- \_\_\_\_\_, El Estado en busca del ciudadano. Un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo, México, Océano, 2005
- Nacif, Hernández, Benito, “La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México” en Mayer-Serra y Hernández (compiladores), Lecturas sobre el cambio político en México, México, Fondo de Cultura Económica-Centro de Investigación y Docencia Económica, 2002
- Rabasa, Emilio, La constitución y la dictadura, México, Porrúa, 1912. Novena edición, 2002
- Romero, Jorge Javier, “Instituciones del nuevo régimen” (en prensa)
- \_\_\_\_\_, “La simbiosis en la época clásica del régimen” (en prensa)

- Sartori, Giovanni, Ingeniería constitucional comparada. Con el posfacio: La transición de México, ¿hacia dónde?. Una agenda para la reforma. México, Fondo de Cultura Económica, 1994, primera reimpresión 2004
- Valdés Ugalde, Francisco, “El sistema presidencialista de partido hegemónico”, (en prensa)
- Villalpando, José Manuel, La silla vacía, México, Planeta, 2003

### **Hemerografía**

- Monsiváis, Carlos, “Del asedio al mil usos”, El Universal, 5 de diciembre de 1999.
- Valdés Ugalde, Francisco, “Constitución: la reforma necesaria”, El Universal, 27 de agosto del 2000.
- \_\_\_\_\_, “De súbditos a ciudadanos”, El Universal, 26 de noviembre de 2000.
- \_\_\_\_\_, “Reelección y movilidad”, El Universal, 18 de noviembre de 2001.
- \_\_\_\_\_, “Aunque pésimas y no gusten rigen las reglas del viejo régimen”, El Universal, 27 de octubre de 2002.
- \_\_\_\_\_, “Pacto de conveniencia: interrupción del cambio”, El Universal, 26 de enero de 2003.
- \_\_\_\_\_, “La legitimidad del Estado”, El Universal, 11 de mayo de 2003.
- \_\_\_\_\_, “Reencuentro de la reforma del Estado”, El Universal, 23 de enero de 2005.
- \_\_\_\_\_, “El destino nos alcanza”, El Universal, 13 de febrero de 2005.
- \_\_\_\_\_, “¿Qué partidos, qué ciudadanos?”, El Universal, 28 de agosto de 2005

- 
- \_\_\_\_\_, "Las fuentes de la polarización", El Universal, 26 de agosto de 2006.
- \_\_\_\_\_, "Candidaturas independientes", El Universal, 1 de octubre de 2006
- Zovato, Daniel, "Fiebre reeleccionista", Revista Nexos, febrero 2006, p. 12-14
- "Rechaza Senado reelección inmediata de legisladores", El Universal, 11 de febrero de 2005.