

INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO

REELECCIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 1917-1934

Federalismo y Ambición Política

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE LA LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

Luis Godoy

Asesor: Eric Magar

Índice

INTRODUCCIÓN

1. Marco Teórico

- a) *Separación de Poderes*
- b) *La Organización del Legislativo*
- c) *Ambición Política*
- d) *Contraste Teóricos entre Estados Unidos y Latinoamérica*
- e) *Reclutamiento Político y Élités en el Poder*
- f) *Sumario*

2. Revisión Bibliográfica sobre Reelección en México

3. Perspectiva Histórica de la Reelección

- a) *Antecedentes Previos*
- b) *La Reelección Vista desde de la Cámara de Diputados*
- c) *Periodo de Investigación*
- d) *Número de Diputados y Legislaturas por Presidente*
- e) *Presidencialismo*
- f) *Las Condiciones “Metaconstitucionales” ante la Reelección*
- g) *Conexión Electoral y Vetos*
- h) *Sumario*

4. Notas Metodológicas

5. Análisis Descriptivo de las Tasas de Reelección.

- a) *Evolución de las tasas de reelección.*
- b) *Tasas de Reelección en Cámaras Divididas*
- c) *Poderes Locales y Sectoriales ante la Reelección hacia adentro de la Cámara*
- d) *Los Partidos Políticos.*

6. Federalismo y Ambición Política

- a) *Introducción y Revisión Literaria*
- b) *Marco Legal y Nominación Partidista*
- c) *Estudio de caso en el Distrito Federal: candidaturas y obtención de la reelección de 1920 a 1924.*
- d) *Bajas Tasas de Reelección, un Análisis Comparativo entre Países.*
- e) *Estructura de Oportunidad, Supuesto Teóricos*
- f) *Escalonamiento de Posiciones Políticas*
- g) *El Valor de una Curul en la Cámara de Diputados*
- h) *Valor de otros Puestos*
- i) *Rutas de los Políticos, Estudio de Caso para las Legislaturas XXXIV y XXXV*

7. Consideraciones sobre la Reforma Anti Reeleccionista de 1933

8. Conclusiones

9. Bibliografía

Índice de Tablas

Tabla 1. Legislaturas de 1916 a 1937.

Tabla 2: Tasas de Reelección Consecutiva en México de 1916 a 1940.

Tabla 3: Reelección Total (Consecutiva y No Consecutiva) por Legislatura, 1917-1937

Tabla 4: Principales Funcionarios de la Gran Comisión

Tabla 5: Presidentes de la Cámara de Diputados

Tabla 6: Candidatos a Diputados en el D.F. 1920, 1922.

Tabla 7: ¿Qué se Elegía y se Elige en México?

Tabla 8: Posiciones de Cargos Públicos de Smith con Ordenamiento de Brandenburg.

Tabla 9: Ruta de los Diputados de la Legislatura XXXIV

Tabla 10: Ruta de los Diputados de la Legislatura XXXV

Índice de Gráficas

Gráfica 1: Evolución de las Tasas de Reelección (Consecutiva y No Consecutiva).

Gráfica 2: Tasas de Reelección y Aprobación de Iniciativas del Ejecutivo.

Gráfica 3: Posibles Rutas de Regresión

Gráfica 4: Origen de los Diputados Reelectos y No Reelectos

Gráfica 5: Partidos de los Diputados Reelectos y de los No Reelectos.

Gráfica 6: Tasas de Reelección, Comparativo entre Países (Promedios).

Anexos

Anexo 1: Clasificación de Partidos por Estado.

Anexo 2: Debates sobre Reelección en las Legislaturas.

Anexo 3: Disminución en los Diarios de Debate.

Estudiar al Poder Legislativo en México en perspectiva histórica normalmente se asocia con la ausencia de una separación real de poderes entre éste y el Poder Ejecutivo. Es común, no sólo en México sino en casi toda Latinoamérica, atribuirle un rol fundamental a las facultades del Ejecutivo y un rol subordinado a los Congresos, clasificando a estos últimos como *reactivos*, es decir, que sólo enmiendan o votan las propuestas del presidente.¹ Esto es una perspectiva correcta para la mayor parte del siglo XX, sin embargo, al separar periodos se identifican momentos en los que hay características constitucionales que permiten entender a la Cámara de Diputados como un cuerpo dinámico, con delimitaciones y facultades específicas. Esto lo ha enfatizado Jeffrey Weldon señalando que entre 1917 y 1929 hubo gobiernos divididos y presidentes débiles en México.²

Este trabajo comenzó como un análisis sobre las coaliciones legislativas desde 1924 hasta 1932, etapa que significaría el fin de la división parlamentaria. La intención era buscar en los Diarios de Debates las votaciones nominales correspondientes a los diputados para, a partir de eso, observar la manera en que se agrupaban a través de ciertos patrones. Los problemas de investigación fueron múltiples (sobre todo por la información disponible). Sin embargo, en el recuento de los datos y observando la literatura existente, fue notorio la falta de un análisis empírico y teórico sobre una de las particularidades más importantes de las legislaturas posrevolucionarias: la reelección, tema de gran relevancia en la actualidad y cuyos efectos son palpables en la organización política.

La reelección legislativa en México —vigente entre 1917 y 1934, año que se reformó el artículo 59— coincide con una etapa de amplias definiciones nacionales, como lo fue la creación de la Constitución de 1917, la formación del PNR y el inicio del presidencialismo mexicano. Era un momento complejo y crítico en la historia mexicana contemporánea, por ello, al estudiar la reelección no sólo se requiere describir el

¹ Scott Morgenstern & Benito Nacif, *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, 2002, p. 446.

² Jeffrey A. Weldon, *The Political Sources of Presidentialism in Mexico*. In *Presidentialism and Democracy in*

Jeffrey A. Weldon, *The Political Sources of Presidentialism in Mexico*. In *Presidentialism and Democracy in Latin America*, ed. Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart, Cambridge University Press, 1997, p. 225-58.

proceso histórico, sino que es elemental profundizar en el tema con elementos empíricos y teóricos.

Después de observar el número de diputados que se reelegían consecutivamente y de estudiar la literatura relacionada con la reelección, es claro que las tasas de reelección resultaban bajas en términos teóricos y comparativos. De aquí surge la pregunta fundamental de esta investigación: ¿Por qué la Cámara de Diputados no consolidó la profesionalización legislativa?

Los estudios sobre reelección en México han abordado esta pregunta analizando únicamente la desaparición de la reelección ocurrida el 20 de marzo de 1933 durante una sesión extraordinaria del Congreso, los motivos los ha explicado ampliamente Weldon (1997, 2003) señalando como razón fundamental la centralización del poder en manos del jefe máximo tanto a nivel sub-nacional (partidos estatales) como a nivel legislativo. Sin embargo, la literatura ha omitido el proceso completo por el cual pasó la reelección consecutiva durante nueve legislaturas y diecisiete años, no existe un trabajo que analice integralmente las causas, los efectos y finalmente la desaparición de la reelección legislativa.

Esta tesis responde esta pregunta utilizando herramientas teóricas de la ciencia política, en específico, la elección racional. De la misma forma se analiza el proceso histórico, con una vasta revisión bibliográfica, con investigación en fuentes primarias, con estudios de caso y con distintos ejercicios comparativos. También, se emplean instrumentos empíricos para calcular cifras y organizar datos que serán de utilidad a lo largo de este trabajo.

La hipótesis fundamental es que la reelección coexistió en un esquema donde los diputados actuaban estratégicamente para seguir sus carreras extra-legislativas hacia los gobiernos estatales. El federalismo y la ambición política modificaron la estructura de las carreras políticas y por ende las relaciones ejecutivas-legislativas en México. La reelección acentuaba el federalismo, fortaleciendo los liderazgos locales en un complejo sistema pluripartidista que otorgaba mayor diversidad a la Cámara baja. Igualmente, modificaba el funcionamiento parlamentario constituyendo un grupo selecto de reelectos que conducirían la política parlamentaria, sin lograr institucionalizar la

Cámara a través de mecanismos internos. Para explicar esto será de gran utilidad el estudio y la metodología que David Samuels (2003) desarrolla para el caso de Brasil, el cual, tenía una composición electoral, federal y política semejante.

A pesar de que la tendencia de las tasas de reelección era creciente, tres situaciones mermaron su funcionamiento: la reforma obregonista que redujo el número de legisladores en 1930, el discurso anti-reeleccionista que tuvo presencia en las legislaturas aquí estudiadas y el reclutamiento político que transitó de un sistema cerrado a uno flexible en las carreras políticas.

El objetivo de este trabajo no sólo es determinar la razón de las bajas tasas de reelección. Al estudiar un tema que ha sido relativamente ignorado y tan amplio en términos de las ciencias sociales, es fundamental mostrar el análisis completo de la reelección. Por ello, esta investigación también puede servir como un mapa o una guía general sobre la reelección consecutiva en la Cámara de Diputados de 1917 a 1934.

Primero, se hará un repaso teórico para ubicar a la reelección en el amplio campo de la teoría legislativa, aquí se abordará desde la separación de poderes hasta las teorías de ambición política. Posteriormente, se hablará sobre los estudios de reelección en México y la contribución que hace este trabajo de investigación para esta área.

En el siguiente capítulo se detallarán los recursos y el proceso metodológico que se desarrolló en la recopilación de los datos de los diputados. Después, se hará un repaso histórico, para describir los antecedentes y las características más importantes de la reelección en México, se detallará sobre su funcionamiento ante el presidencialismo y el sistema electoral.

Para el capítulo 5 se presentarán las tasas de reelección, parte nodal de esta investigación, ahí se incorporarán otros datos importantes como la reelección no consecutiva y las tasas de aprobación de iniciativas del presidente. En esa sección se hablará sobre la conformación interna de la Cámara en relación a los partidos y las localidades, pero únicamente de manera descriptiva sin profundizar en las posibles conclusiones, ya que en el siguiente capítulo se retomará el tema de partidos y estados.

En el capítulo 6 se abordará la parte más sustancial de esta tesis: el análisis del federalismo y la ambición política en México, ahí se responderá a la pregunta de investigación a través de los supuestos de la teoría de la ambición explicando lo que sucedía en México en términos del valor de los cargos políticos y la ruta que tomaban los políticos de la época. Por tratarse de una investigación histórica, los datos son limitados, por lo que se tuvieron que realizar dos estudios de caso para responder preguntas específicas: un sobre las candidaturas a diputados en el D.F. durante las elecciones federales de 1920 y 1922; y otro sobre las rutas que tomaron los diputados de las legislaturas XXXIV y XXXV.

Finalmente, se hace un repaso de las razones que empujaron a la Segunda Convención Nacional para desaparecer definitivamente la reelección legislativa, aportando una perspectiva distinta a las ya mencionadas. Se concluye mostrando un resumen de lo logrado y se presenta una evaluación sobre la reelección desde una perspectiva actual incorporando los argumentos establecidos en esta tesis.

1. Marco Teórico

a) Separación de Poderes

El Poder Legislativo es una de las tres piezas fundamentales en la conformación de un Estado, su funcionamiento y vitalidad depende fundamentalmente del límite y el distanciamiento con el Ejecutivo y el Judicial. Según Duverger, la separación real de los poderes es el resultado de una combinación entre el sistema de partidos y el marco constitucional.³

Cox y McCubbins (1999) establecen que al separar el poder es esencial notar que hay dos elementos que logran esto: la separación legal de los sistemas de poder (que emana de la legislación) y las normas que garantizan que el interés individual no controle todas las oficinas o instituciones pertinentes, lo que eliminaría la eficacia de los controles legales, es decir, debe de haber una separación de propósitos. Esta concepción proviene del sistema de frenos y contrapesos de la Constitución americana fundado con el objetivo de evitar poderes absolutos (despotismo parlamentario y abusos de las mayorías). La manera de lograr este equilibrio, expondría James Madison, sería otorgarle a todas las autoridades estatales un poder de veto que funcionaría como un control y límite legal que se ejercería sobre los demás poderes.⁴

Cox y McCubbins (1999) sugieren que existe un intercambio (*tradeoff*) en el sistema político entre la capacidad de reformar las políticas públicas (*decisiveness*) y la habilidad de lograr compromisos creíbles (*resoluteness*). Países con más jugadores de veto tienden a tener mayor *resoluteness*, pero menor *decisiveness*. La separación de poderes constitucional determina el número de jugadores institucionales con veto. Por ejemplo, el sistema presidencialista tiene un jugador con veto más que el parlamentario; el federalismo y el número de cámaras legislativas implican más vetos; la independencia del poder judicial, del banco central y de las instituciones reguladoras agrega jugadores con veto en ciertas áreas. Asimismo existen otros actores (en su mayoría políticos) que constituyen jugadores con veto, por ejemplo aquellos partidos que se requieren para lograr una mayoría legislativa. La polarización del sistema

³ Maurice Duverger, *Los Partidos Políticos*, México, FCE, 2004, p. 420.

⁴ Alexander Hamilton, James Madison et. al., *El Federalista*, Ed. FCE. México, 1984

político, dada en parte por el sistema electoral, son factores determinantes en este sentido. Shugart y Haggard (2001) agregan que variables político-institucionales clave como: los poderes legislativos del Presidente, la concurrencia entre elecciones legislativas y presidenciales, entre otras; son determinantes a la hora de definir el intercambio antes explicado que define la separación de poderes.

b) La Organización del Legislativo

Entendiendo la separación de poderes, se puede concebir al poder Legislativo como un entidad que elabora y modifica leyes en un esquema de representación. En el Legislativo la mayoría de los representantes forman parte de una organización y estructura política (partidos, o también estructuras locales o sectoriales) a través de la cual llegan al curul que ocupan en la asamblea correspondiente. El partido —o cualquier organización que respalda al legislador— sirve como un agrupador de intereses en donde se resuelven los dilemas colectivos de los legisladores, tanto en asuntos de políticas públicas como de funcionamiento interno. La teoría de las instituciones legislativas ha dado varias explicaciones para entender el proceso parlamentario, esta investigación tomará las teorías de delegación y de cooperación para explicar la característica más elemental del ámbito legislativo: su capacidad de organizarse para tomar decisiones y crear leyes.

El punto de vista cooperativo establece que los legisladores deben tener suficientes incentivos organizacionales para resolver los problemas colectivos de información, resolución o distribución. En lo referente al tema, Cox y McCubbins introducen el concepto de agente-principal; esta noción explica que la presencia de un actor con autoridad facilita el labor colectivo a través del monitoreo y los incentivos selectivos (premios y castigos).⁵ Es así como las estructuras institucionales permiten el orden legislativo sobre el caos organizacional. Las decisiones intra-legislativas corresponden a este tipo de esquema con su componente externo más importante: los votantes. La conexión electoral o el vínculo de los legisladores con su electorado se lleva a través de diferentes mecanismos; uno de ellos es la reelección.

⁵ Gary Cox y Matthew D. McCubbins, *Legislative Leviathan, Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press, 1993.

La reelección ha sido un tema recurrente en la ciencia política moderna (ver Mayhew 1987, Fenno 1978, Hibbing 1991, Grant 1995, Carey 1998). La incursión de la elección racional en los estudios del Poder Legislativo ha sido fundamental para la presencia de numerosos estudios sobre el tema, aunque es importante mencionar que antes de la década del setenta se desarrolló una relevante tradición sociológica vinculada a la teoría sistémica y al estructural funcionalismo. Es la publicación de David Mayhew en 1974 *Congress. The Electoral Connection* la que popularizó la racionalidad instrumental en los estudios legislativos.⁶ Mayhew argumenta que las acciones de los legisladores dentro y fuera del Congreso se explican por el interés de éstos en conseguir la reelección. Su trabajo fue el comienzo de una larga tradición de estudios sobre este tema.⁷ Partiendo de la verificación de las altas tasas de reelección observadas en la Cámara de Representantes estadounidense, Mayhew afirmó que el objetivo reelectoral de los legisladores explicaba su actuación, la distribución de poder legislativo y la naturaleza de las decisiones que se tomaban. Bajo este argumento, lo que los legisladores hacían les reportaba mayores o menores beneficios electorales. Asimismo, los congresistas buscan la reelección mediante distintas acciones: se dan conocer entre sus electores, dan servicios individuales al elector, asignan recursos que benefician a sus bases de apoyo, toman posición en votaciones y en tribuna, entre otras cosas.

Mayhew utiliza una definición que hace pensar que el legislador únicamente está determinado por la reelección, pero de hecho, no excluye otras posibles motivaciones. Su objetivo es únicamente deducir el comportamiento que se espera de los legisladores si los supuestos planteados se cumplen, que están basados en la realidad. Al ser un trabajo de elección racional de primera época, varios académicos han ampliado este tema, Fenno (1978) por ejemplo, dice que hay tres motivaciones primarias en los miembros del Congreso: la reelección, poder en el Congreso, y el establecimiento de políticas públicas que le favorezcan, esto enmarcado en un estilo local que le asegura sus objetivos.

c) *Ambición Política*

⁶ Kenneth Shepsle y Barry Weingast, *Positive Theories of Congressional Institutions*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2002.

⁷ David R. Mayhew, *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press, 1979.

Los legisladores operan bajo un esquema de ambición política, que no sólo se limita a las entidades parlamentarias, las teorías relacionadas con este funcionamiento se extienden a todos los puestos gubernamentales. La literatura sobre las carreras y la ambición política considera que las características estructurales del sistema político crean las oportunidades que moldean la ambición y el comportamiento de los políticos. En cada distrito susceptible a elección hay personas que desean y no desean ir por un puesto en el Congreso, a su vez, hay otras que pueden y otras que no. Fowler y McClure (1989) se centran en explicar las razones por las cuales hay personas que pudiendo ir por una curul no lo hacen, les llaman los *candidatos invisibles*. La diferencia entre los *candidatos invisibles* y los candidatos es la ambición, ellos explican cómo el deseo individual afecta desde las tradiciones político-electorales, hasta el poder gubernamental (aunque lo hacen sólo para Estados Unidos). La ambición política está tan integrada en una sociedad democrática que su presencia casi no es reconocida, pero la codicia por el poder gubernamental no es algo que se deba de estudiar ligeramente, sin su presencia, los incentivos primordiales de cualquiera democracia desaparecerían, es decir, representantes públicos no responderían a demandas públicas.

d) Contraste Teóricos entre Estados Unidos y Latinoamérica

La teoría de la ambición se ha desarrollado desde el enfoque estadounidense y esto podría representar un problema para el análisis sobre América Latina, así lo explican Morgenstern y Nacif (2002), destacando que el sistema político estadounidense tiene características que no se encuentran en Latinoamérica. Aunque la ambición se entiende como una característica universal (como los incentivos), la literatura estadounidense se basa en supuestos que no concuerdan necesariamente al caso latinoamericano. Felipe Botero (2011) discute cómo ajustar al caso latinoamericano los preceptos sobre comportamiento político. Después de hacer un abundante repaso teórico, Botero dice que existen al menos cuatro supuestos básicos de los modelos que explican el comportamiento legislativo en Estados Unidos que no se pueden usar para formular un modelo más general del comportamiento legislativo. El primero de ellos es sobre la reelección. La literatura supone que los diputados se preocupan fundamentalmente por su reelección porque es un deseo que precede a otros objetivos que puedan tener los

políticos. Los legisladores latinoamericanos podrían tener una estructura distinta⁸, la mayoría no parecen tan interesados en reelegirse en el mismo cargo como los diputados estadounidenses.⁹ Esto no implica que no estén interesados en una carrera política en el largo plazo, ni que no tengan incentivos —ni ambición— para hacerlo; sólo que ésta no se construye necesariamente permaneciendo en el mismo puesto de forma indefinida. David Samuels (2003) analiza el caso brasileño sugiriendo que una curul legislativa es un puesto menor que otros cargos a nivel regional, por tanto, la reelección es valorada de manera distinta y de esta manera explica las variadas tasas de reelección. A través de la estructura de oportunidades en el sistema federal brasileño y del proceso de descentralización histórico, Samuels hace una relevante aportación para el estudio de la teoría de la ambición en América Latina.

El segundo argumento de Botero es que la teoría da por hecho algunas características que pertenecen sólo al sistema electoral de Estados Unidos. Concretamente, se asume que los candidatos contienden en distritos uninominales (bajo elecciones mayoritarias) y que no hay competencia intra-partidista. En América Latina se usan fórmulas de representación proporcional en distritos plurinominales donde normalmente existe mayor competencia dentro de los partidos, esto hace que existan problemas para lograr bases de apoyo, entre otras cosas.

El tercer punto es que los estudios sobre EE.UU. asumen que existe un equilibrio de poder entre el Ejecutivo y Legislativo. Como se dijo al inicio de este trabajo, Latinoamérica se ha señalado como una región donde la subordinación de la rama legislativa ante la ejecutiva ha sido un fenómeno recurrente en los sistemas políticos latinoamericanos, esto tiene repercusiones sobre la profesionalización e institucionalización de las legislaturas al hacer estudios históricos. Cuando no hay independencia ni institucionalización, los incentivos para que los congresistas logren una carrera de largo plazo se delimitan. De hecho, esto puede alentar a los políticos para que lleven sus carreras a otros rumbos. Esto por supuesto se discutirá a lo largo de esta investigación para el caso mexicano.

⁸ Esto se discutirá ampliamente abundando sobre el caso mexicano.

⁹ Las tasas de reelección varían ampliamente en la región, México y Costa Rica, prohíben la reelección inmediata en el legislativo, en Argentina y Brasil un pequeño porcentaje de los congresistas son reelegidos y en Chile una mayoría de los diputados se reeligen, como se ha mencionado, esto se discutirá ampliamente en los capítulos siguientes.

En cuarto lugar, se asume que los políticos profesionales trabajan en un sistema bipartidista constante. Esta clasificación permite mayorías de partido entre periodos que lograrían el dominio de la creación de políticas públicas pudiéndolas usar a su favor. Estructuras tripartidistas y multipartidistas problematizan la vida de partidos y hacen más difícil una carrera política estable, diversos académicos estadounidenses han señalado las ventajas —periódicas— de los partidos demócrata y republicano que han permitido que sus partidarios tengan carreras largas.¹⁰

América Latina se ha caracterizado por tener continuos cambios de gobierno, muchos de ellos inestables y quizás con cierta pauta política. Existen características en común, sin embargo, no hay literatura alguna que teorice profundamente sobre el “unificado” sistema político latinoamericano. El rasgo que quizás sea el más común es la descategorización —empezando por México— pero esto no niega que diversos académicos ofrezcan una aproximación de *los* casos latinoamericanos desde la única perspectiva propiamente desarrollada que en este caso es la literatura sobre la política legislativa estadounidense. Así sucede con Samuels (2003) que será una de las bases fundamentales para desarrollar esta investigación. Su trabajo *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil* es un buen ejemplo de cómo los estudios legislativos estadounidenses se pueden utilizar para entender la complejidad de las carreras políticas en las legislaturas latinoamericanas, en su caso, la brasileña. Así, es importante señalar el origen y las diferencias que hay en la teoría de la ambición política, el repaso teórico tiene que abordar a México bajo el contexto y ajuste necesario.

e) *Reclutamiento Político y Élites en el Poder*

Tanto la duración como el inicio de las carreras políticas son relevantes para el estudio de la reelección, antes de finalizar el marco teórico, se retomarán los estudios sobre reclutamiento político y el origen de las élites en el poder, que serán usadas ampliamente en esta tesis. Roderic Ai Camp (1996) no sólo tiene el estudio más importante sobre reclutamiento político en México, también, es uno de los académicos que más ha profundizado en el tema. Para él, los patrones de reclutamiento político son trascendentales para una mejor comprensión del sistema político ya que reflejan la

¹⁰ Stephen Ansolabehere y Alan Gerber, *Incumbency Advantage and Persistence of Legislative Majorities*, en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 22, N° 2, 1997.

estructura de éste. El acceso a los cargos políticos y a la autoridad son categorías elementales del reclutamiento de la élite, el estudio de esta composición se extiende hasta la toma de decisiones en instituciones, pasando por el sistema de valores de los líderes.

La reelección esta intrínsecamente vinculada con el proceso de reclutamiento político en dos sentidos diferentes: entre las élites —por dentro— su presencia funciona como una restricción al sistema de reclutamiento; y su ausencia es un elemento de renovación entre la clase política, pero un candado —por fuera— en la representación y la conexión electoral. En México, como lo relata Ai Camp, el reclutamiento político ha dominado la discusión política desde el siglo XX, su flexibilidad o rigidez ha marcado la pauta para los cambios políticos más significativos, incluyendo la Revolución.

f) Sumario

En suma, las definiciones teóricas de este trabajo corresponden: primero, al entendimiento de la separación de poderes de Duverger, Cox y McCubbins; segundo, a la explicación del legislativo como una organización con dilemas colectivos; tercero, se presenta a la reelección como un mecanismo que determina el comportamiento de los legisladores; y finalmente, se usa la teoría de la ambición política para explicar los objetivos de los legisladores con dos acepciones: el particular caso mexicano y sus límites en el reclutamiento político.

2. *Revisión Bibliográfica sobre Reelección en México*

La literatura sobre la reelección en México se ha vuelto abundante en los últimos años (fundamentalmente, a través de artículos de investigación y tesis académicas). Varios historiadores han registrado el cambio constitucional de 1933 y lo han vinculado con el contexto y los sucesos de la época (ver González Casanova 1985, Garrido 2000, Córdova 1995, Marván 2010, José 2010). Sin embargo, es desde la ciencia política que el fenómeno de la reelección ha tomado un enfoque institucional y se estudia como un elemento fundamental en la profesionalización del Poder Legislativo.

No es coincidencia que en México se desarrollará una amplia literatura sobre reelección parlamentaria (fundamentalmente consecutiva). Desde la década de los noventa con la creación del Departamento de Ciencia Política del ITAM y junto con la División de Estudios Políticos del CIDE, la reelección ha protagonizado importantes debates sobre la legislación mexicana. Destacados proyectos de investigación de Jeffrey Weldon, Alonso Lujambio, Benito Nacif y Fernando Dworak, así como diversas tesis de las licenciaturas de Ciencias Sociales y Ciencia Política (ver Campos Vargas 1994, Careaga 1996, Mejía Acosta 1996, Dworak 1998), han contribuido al estudio de la reelección en México siguiendo básicamente la teoría de la conexión electoral, que supone que los parlamentarios están interesados en conseguir la reelección. En general, muchos de estos estudios han sugerido, entre otras cosas, la eliminación de la prohibición constitucional de la reelección legislativa inmediata.

El estudio de la Cámara de Diputados ha sido aún más amplio. Molinar y Weldon ofrecen una perspectiva de la evolución en el estudio del Legislativo en México.¹¹ Por una parte, existe una perspectiva histórica donde el formalismo jurídico ha imperado; en su mayoría, se tratan de publicaciones oficiales con ausencia de datos estadísticos (ver Ochoa Campos 1976, Burgoa 1966, Zavala Abascal 1955, entre otros). Por otro lado, también se cuenta con la aproximación desde la ciencia política, en la cual predomina el realismo politológico. Esta perspectiva presenta una bifurcación a partir de la investigación de Spencer Goodspeed (1955) sobre el papel del jefe del Ejecutivo en México, obra que de acuerdo a Molinar y Weldon es una de las publicaciones pioneras

¹¹ Juan Molinar Horcasitas y Jeffrey A. Weldon, *Los Procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados 1917-1964*, Cámara de Diputados LX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, México, 2009.

sobre el tema. Su estudio fue por un largo tiempo la mejor fuente de datos legislativos (aún con sus errores).

La variedad y el auge que tuvieron los estudios legislativos después de los noventa fue pronosticada por Alonso Lujambio en un destacado ensayo titulado *Entre Pasado Y Futuro: La Ciencia Política Y El Poder Legislativo En México* publicado por la revista Estudios del ITAM en el año de 1998. En él, enumera la literatura existente sobre el tema y analiza la evolución que han tenido los estudios legislativos en México. Una de sus importantes menciones es que tanto la historiografía como las ciencias jurídicas en México no acogieron con gracia el tema de la reelección durante mucho tiempo. La ciencia política mexicana sin duda ha contribuido notablemente en la materia.

En el mismo ensayo, Lujambio señala: “*Una gran diversidad de obras, tanto de politólogos mexicanos como de extranjeros, han tocado muy de paso el tema del Poder Legislativo en la era postrevolucionaria.*” Siguiendo este argumento, Lujambio destaca la obra de Pablo González Casanova (1965) *La Democracia en México* como una de las pocas que ofrecía datos empíricos de producción legislativa.

Los estudios legislativos acogieron con poco interés las conclusiones de González Casanova para ese periodo, esto por el mal funcionamiento del equilibrio de poderes (continua sanción a los actos del Ejecutivo) en los años que justo competen a esta investigación. La información disponible, aunque rica y sustancial, sigue teniendo algunos limitantes empíricos¹², así como diversos retos de investigación.

Este trabajo intenta aportar con información relevante a los estudios parlamentarios. Se contribuye desde la perspectiva de la ciencia política ya que se analiza un periodo que no se había tomado en cuenta. Y aportamos a la investigación histórica al estudiar una etapa que había sido menospreciada, en palabras de Enrique Krauze: “...*no encuentro grandes lecciones en el primer periodo [del recuento histórico-parlamentario] que va desde la jura de la Constitución [de 1917] hasta la fundación del PNR*”.¹³ Naturalmente

¹² La mayor parte de la información legislativa (ya recopilada) es privada. Las pocas fuentes se pueden encontrar de manera limitada en la biblioteca virtual de la Cámara de Diputados y en algunas bibliotecas. Un importante paso sería otorgar la información cuantitativa al público a través de las facilidades cibernéticas como lo hace LEGISLATINA (<http://americo.usal.es/oir/legislatina/>), entre otros.

¹³ Enrique Krauze, *Sumarísima historia del Congreso*, Reforma (16 ene. 2005).

se diverge de esta posición, esta tesis demuestra lo contrario: si existe un periodo rico en información y relevancia es justo al que se refiere.

Morris Fiorina (2002) sostiene que los estudios legislativos constituyen el subcampo más avanzado de la ciencia política norteamericana y reflejan el progreso realizado por una genuina comunidad de investigación. Una posible aportación de este trabajo es darle continuidad a proyectos importantes de este tipo en México, tratando de nutrir y abrir el debate, para que también se constituya como un destacado campo en la ciencia política mexicana.

3. *Perspectiva Histórica de la Reelección*

a) *Antecedentes Previos*

Desde la Constitución de Cádiz y la Carta de Apatzingán, la inestabilidad política en México se ha reflejado en sus distintas constituciones. Dichos documentos fueron el código que regía la actividad parlamentaria y también el límite del comportamiento de los distintos actores políticos.¹⁴ De la misma manera, las Cartas Magnas manifestaban el sentir o las posibilidades de los legisladores, es decir, la posición genérica de éstos ante el planteamiento de distintos temas. La presencia histórica de la reelección ante los distintos marcos constitucionales ha sido casi constante. Los primeros, de 1812 y 1814, fueron los únicos donde la posición era no favorable; a partir de ahí, los cambios constitucionales de 1824, 1836, 1847, 1857, 1874, 1857, 1874 y 1917 resultaron favorables respecto a la reelección legislativa, donde en todos los casos los diputados podían ser reelectos de forma indefinida.¹⁵ Ni las disputas políticas, ni las transformaciones en la organización del Poder Legislativo cambiaron la postura de la reelección durante más de cien años.¹⁶ Pasaron las constituciones federales, las centralistas, las numerosas reformas durante el gobierno de Porfirio Díaz y fue hasta el Maximato y la institucionalización del PNR que la postura jurídica sobre la reelección legislativa cambió.

La reelección (genérica) fue un tema de la Revolución Mexicana. La máxima “Sufragio efectivo; no reelección” se incorporó desde la publicación de *La Sucesión Presidencial en 1910* de Francisco I. Madero, en sus conclusiones, establece dieciséis puntos como propuestas y exigencias al gobierno de Díaz. En el noveno punto menciona: “Que el partido que mejor interprete las tendencias actuales de la nación será el que proponemos: el Partido Nacional Democrático, proclamando sus dos principios fundamentales: LIBERTAD DE SUFRAGIO Y NO REELECCIÓN.”¹⁷ Posteriormente, la frase se incorporó a la vida pública, estableciéndose como lema del gobierno federal

¹⁴ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2001, 247 pp.

¹⁵ Luisa Béjar Algazi, *La Reelección Parlamentaria Inmediata: un reto en la agenda política de México*, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, enero-abril, año/vol. XLVI, número 187, UNAM, México, pp. 203-227.

¹⁶ *Ibid*, p. 207

¹⁷ Francisco I. Madero, *La Sucesión Presidencial en 1910*, Random House Mondadori, Debolsillo, México, 2010.

mexicano y de algunos estados. La referencia de los términos era clara, libertad de sufragio a los ciudadanos y no reelección sólo para el Presidente.

El Congreso Constituyente en la redacción de la Constitución de 1917 reafirmó en sus artículos 80 a 90 y 92, la prohibición de que un presidente de la República vuelva a serlo. Como se ha mencionado, la reelección a otros puestos no fue considerada en la redacción hecha por el Constituyente impulsada por Venustiano Carranza.

b) La Reelección Vista desde de la Cámara de Diputados

La reelección fue una expresión polémica y un tema recurrente en el debate público después de la Revolución, esto se puede entender por dos razones: por la referencia hacia la reelección presidencial y por la dudas que genera al implementarse en otros puestos, el mismo recelo hacía la permanencia en el poder de la cabeza del ejecutivo, se podría trasladar fácilmente hacía otros puestos políticos. Las malinterpretaciones podían suceder, sobre todo a nivel periodístico y de la opinión pública, sin embargo, dentro de la Cámara de Diputados la reelección era bastante clara en términos de sus efectos y de los incentivos que generaba, testimonios de los Diarios de Debate lo muestran. Por ejemplo, el diputado de la legislatura XXVIII Antonio Quiroga del Estado de México expresó:

Estos señores deberían popularizarse en sus distritos, debieran de llevar a sus distritos el convencimiento de que estaban cumpliendo con su deber, pero no conformarse exclusivamente con que aquí los aplaudan veinte o treinta o cien o mil; deberían de estar siempre en su lugar de origen y entonces serían verdaderamente populares. Estos señores lo que hacen hacer llegar a sus distritos la noticia de que fueron modestos en pedir, para preparar su reelección.¹⁸

De la misma manera el diputado Manuel Cepeda Medrano de Chihuahua en la legislatura XXVII decía:

Los señores diputados quieren reelegirse, votad esta ley conceded este favor; los señores diputados necesitan ir a sus distritos a hacer campaña electoral y es preferible que sacrifiquemos todos los entusiasmos, todos los anhelos y todos los deseos que tengamos por dar satisfacción al deseo muy grande, noble y elevado que tienen algunos señores diputados de reelegirse.¹⁹

¹⁸ Diario de Debates, Legislatura XXVIII - Año I - Período Ordinario - Fecha 19181216 - Número de Diario 99

¹⁹ Diario de Debates, Legislatura XXVII - Año II - Período Extraordinario - Fecha 19180615 - Número de Diario 17

A lo largo de las legislaturas posteriores al Constituyente la reelección fue un tema que se discutió ampliamente en la tribuna, de acuerdo con esta investigación es fácil distinguir alrededor de 70 debates relacionados con la reelección en sus distintos niveles, la mayor parte de estos se concentran en las primeras dos legislaturas (XXVII y XXVIII) y están relacionados con reelecciones locales, muchos de ellos cuestionando la legitimidad de reelección de ciertos gobernadores y presidentes municipales. Así sucedió, por ejemplo, para la reelección del gobernador de Campeche Joaquín Mucel:

La Comisión debe examinar en su dictamen cuál es el papel constitucional, cuál es la situación que tiene el Gobernador Mucel como Gobernador preconstitucional y si ha verdaderamente infringido y violado el espíritu de nuestras instituciones democráticas al reelegirse para ser Gobernador constitucional.²⁰

La misma discusión sucedió para Tomás R. Morales (Presidente Municipal de Tampico), Severino Martínez (Gobernador de San Luis Potosí), Joaquín Paredes Colín (Presidente Municipal en Tehuacán, Puebla), entre otros.

Posteriormente, volvió el tema en la legislatura XXXV debido a los debates entorno a la reforma no-reeleccionista de 1933.²¹ Dentro de estos debates, uno de los más importantes se da en la legislatura XXVIII (1918-1920) donde se reglamentó si era posible que un presidente interino se pudiera reelegir, la discusión también se trasladó hacia los gobernadores interinos, a quienes se les prohibió ser reelegidos en el periodo consecutivo.²²

Una pregunta interesante es por qué las legislaturas inmediatamente posteriores al Constituyente presentaron un mayor debate sobre la reelección en comparación con las subsecuentes, esto se puede explicar por dos razones. En primer lugar, la amplia actividad parlamentaria generada por la algidez política de la época (también reflejada en las bajas tasas de aprobación a iniciativas del Presidente) daba lugar a un mayor debate en casi todos los rubros. Tanto las discusiones, como la información legislativa son ampliamente mayores durante la presidencia de Carranza y el inicio de Obregón (la legislatura XXIX [1920-1922] fue la más activa con 498 iniciativas presentadas en sólo

²⁰ Diario de Debates, Legislatura XXVII - Año II - Período Ordinario - Fecha 19170913 - Número de Diario 10

²¹ Ver anexo 2

²² Diario de Debates, Legislatura XXXV - Año II - Período Ordinario - Fecha 19191002 - Número de Diario 20, 21, 23

dos años).²³ En segundo lugar, por la presencia de miembros del PNA (Partido Nacional Antirreeleccionesita) que tuvieron representación desde el Congreso Constituyente hasta la XXVIII Legislatura. Estos legisladores consideraban que el principio de no reelección se debería de extender hacia todos los puestos, su discurso, basado en los principios revolucionarios de Madero, después se transformaría en un discurso patriótico con la idea de abrir el sistema político a nuevos líderes, así lo manifestó el prominente antirreeleccionista Manuel Cepeda:

Llevo en mi conciencia que hemos venido sosteniendo un principio elevadísimo, el principio de sufragio efectivo y el principio de una reelección. ¡Ah, sí!, pero, no reelección para los otros, para nosotros reelección eternamente, para nosotros, que sigamos aquí, que podamos terminar los años de nuestra vida en nuestras curules; para los demás, no, que no se reelija el Presidente, ni los Presidentes Municipales, ni ningún Gobernador; pero los Representantes del pueblo, esos sí deben reelegirse. Y luego algunos ciudadanos diputados vienen a esta Cámara y dicen: "los hermosos principios que llevó en la punta de la espada la Revolución de 1910, es el sufragio efectivo. Pero se ha detenido han ocultado otro principio también hermosísimo y bello: el de "no reelección" Y don Francisco Madero, allá en la Revolución de 1910, llevó este principio hermoso: "Sufragio efectivo y no reelección." Pero no reelección para todos los poderes, no reelección para todos los representantes, no reelección para todas las autoridades.²⁴

De la misma forma, otro antirreeleccionista, el diputado sonorenses Gildardo Gómez en sus participaciones en la tribuna se expresaba así:

No porque yo busque en los obreros la reelección; el pueblo que a mí me eligió es antirreeleccionista; yo, señores, lo que busco, como lo que buscan muchos de ustedes que son hombres honrados.²⁵

A pesar que la reelección tuvo sus detractores y estuvo sometida a constante revisión, durante 16 años después de la Constitución de 1917, el término, de hecho, fue inamovible legalmente e intocable en el ámbito legislativo (una excepción fue una iniciativa de reforma integral al Poder Judicial en marzo de 1924 presentada por Obregón, el proyecto no prosperó).²⁶ Esto no quiere decir que las voces anti-reeleccionistas estuvieran apagadas, al contrario, como ya se ha mencionado, fueron un elemento activo en casi todas las legislaturas, hasta consolidarse como voz dentro del

²³ Juan Molinar Horcasitas y Jeffrey A. Weldon, *Los Procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados 1917-1964...op cit*, p. 56

²⁴ Diario de Debates, Legislatura XXVII - Año II - Período Extraordinario - Fecha 19180615 - Número de Diario 17

²⁵ Diario de Debates, Legislatura XXVIII - Año I - Período Extraordinario - Fecha 19190603 - Número de Diario 31

²⁶ Véase Ignacio Marván, *La Revolución mexicana, 1908-1932*, México, CIDE, FCE, 2010, p 310.

grupo de los *blancos* del PNR que tuvieron presencia legislativa desde la Legislatura XXXIII.²⁷

c) *Periodo de Investigación*

Los 16 años en los que se enfoca esta investigación gozaron de características particulares. Trabajos semejantes como el de Georgette José estudian a la reelección desde 1912; otros, como el de Emma R. Campos la analizan después de las reformas no-reeleccionistas de 1933.

En general, las características del periodo de 1917 hasta 1933 fueron las siguientes:

- I. Elección directa del presidente por un periodo de cuatro años.
- II. Elecciones legislativas directas cada dos años.
- III. Reelección consecutiva e indefinida para diputados titulares.
- IV. Diputado propietario por cada sesenta mil habitantes.
- V. No ser miembro del Ejercito Federal, no tener mando policiaco, no ser secretario o subsecretario de Estado.²⁸
- VI. Para puestos de elección popular, no se nominaba por partidos.²⁹

La elección del periodo es fundamental. Aunque la reelección está documentada desde 1824, las condiciones no eran las indicadas para estudiar la dinámica parlamentaria: en primer lugar, por los frecuentes cambios políticos—incluso legislativos—; en segundo lugar, por la dificultad de explorar este periodo desde las fuentes primarias (ausencia de Diarios de Debate). Es la importancia del Constituyente y de la Constitución de 1917 lo que da las condiciones idóneas para investigar la Cámara baja. La Carta Magna del 17

²⁷ Arnaldo Córdova, *La Revolución en crisis*, p. 302, visto en Jeffrey Weldon, *Las reformas no-reeleccionistas de 1933*, p.37.

²⁸ Texto original de la Constitución de 1917 en *Las Constituciones de México, 1814-1991*, Comité de Asunto Editoriales. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, 1991.

²⁹ Es hasta la ley electoral de 1946 que la nominación partidista surgió como una institución formal restringiendo el acceso a la boleta electoral sólo a ciudadanos registrados en un partido político registrado legalmente ante el gobierno federal.

ha marcado la pauta legal y política por casi un centenario; su relevancia en casi todos los ámbitos es indiscutible.

d) *Número de Diputados y Legislaturas por Presidente*

Tabla 1. *Legislaturas de 1916 a 1937.*

| <i>Legislatura</i> | <i>Fecha</i> | <i>Presidente</i> | <i>Número de Diputados</i> ³⁰ |
|------------------------|--------------------|----------------------------------|--|
| Congreso Constituyente | Dic 1916- Ene 1917 | V. Carranza | 222 |
| XXVII | Abr 1917- Ago1918 | V. Carranza | 256 |
| XXVIII | Dic 1918- Ago 1920 | V. Carranza (A. de la Huerta) | 253 |
| XXIX | Dic 1920- Ago 1922 | (A. de la Huerta) Álvaro Obregón | 274 |
| XXX | Dic 1922- Ago 1924 | Álvaro Obregón | 262 |
| XXXI | Dic 1924- Ago 1926 | Plutarco Elías Calles | 266 |
| XXXII | Dic 1926- Ago 1928 | Plutarco Elías Calles | 276 |
| XXXIII | Dic 1928- Ago 1930 | Emilio Portes Gil | 281 |
| XXXIV | Dic 1930- Ago 1932 | Pascual Ortiz Rubio | 153 |
| XXXV | Dic 1932- Ago 1934 | Abelardo L. Rodríguez | 172 |
| XXXVI | Dic 1934- Ago 1937 | Lázaro Cárdenas del Río | 171 |

Fuente: *Diario de Debates de la Cámara de Diputados* de 1917 a 1937 y Legislaturas XXVII-LX (1917-2009). Diputados Integrantes en Biblioteca Virtual de la Cámara de Diputados www.diputados.gob.mx.

La tabla 1 da una idea general sobre la conformación legislativa en el periodo estudiado. El número de diputados varió desde el Congreso Constituyente. El cambio más significativo fue en 1930 proveniente de una iniciativa de Plutarco Elías Calles al artículo 52 que fue aprobada el 17 de agosto de 1928, pero que fue aplicada hasta las siguientes elecciones en 1930. En dicha reforma se propuso y se obtuvo un aumento en el número de habitantes representados por distrito. Con ello, se redujo la Cámara en casi un 50 por ciento (pasó a una representación de un diputado por cada cien mil habitantes), esto afectaría considerablemente la reelección, tema que se abordará más adelante.

³⁰ El número de diputados ha sido una cifra en entredicho, Ignacio Marván (2002) establece que las legislaturas XXVII y XVII la Cámara debía de estar integrada por 250 diputados, aunque él mismo dice que hay elementos para afirmar que sólo hubo 238 en la XXVII, y 241 en la XXVIII. Esto debido a la condiciones militares de algunos distritos. Sin embargo, en el conteo propio los datos difieren a lo propuesto por Marván, en el documento resultan 256 y 253 respectivamente.

Al hablar sobre esta época, no se puede omitir el importante papel que jugaron los presidentes. A pesar de que se ha intentado clasificar a las décadas de los veinte y los treinta en un sólo conjunto, no ha habido un consenso al respecto. Lorenzo Meyer sostiene que el sistema político en la etapa estudiada es el periodo que marca el fin del ciclo destructivo y da pie a la etapa reestructurativa.³¹ Esta perspectiva ubica a la década de los veinte como un periodo en la historia que se distingue por el letargo económico heredado por la Revolución (para otros historiadores mínimo y focalizado). En efecto, fueron años de reinstauración y en el que inició un sistema que otorgó al Poder Ejecutivo mayor autonomía frente al Poder Legislativo. El presidencialismo, aunque tuvo cierta estabilidad durante el siglo XX, no mostró consistencia durante la etapa estudiada.

e) Presidencialismo

Se ha dicho que la Constitución de 1917 heredó un sistema fuertemente presidencialista, sin embargo, Shugart y Haggard (2001) aseguran que constitucionalmente el presidente mexicano es uno de los más débiles en América Latina. Molinar y Weldon (2009) señalan que durante 1917 y 1928 no existió una mayoría estable en el Congreso; el porcentaje de iniciativas del Ejecutivo aprobadas por el congreso tiene un aumento hasta después de 1934 (más del 80 por ciento desde los treinta hasta los sesenta). El balance gobierno-oposición de la década de los veinte es una de las características que destacan en la antesala del enérgico presidencialismo mexicano.

Sobre esto, es importante precisar que para calificar a un sistema de altamente presidencialista se requiere un equilibrio entre un sistema constitucional presidencial y tres condiciones “metaconstitucionales”, que definen la relación entre el presidente y su partido. Estas condiciones son: gobierno unificado, alta disciplina de partido en el Congreso y que el presidente sea el líder de su partido.³²

Como se ha destacado, la primera de estas condiciones no se cumple, los periodos presidenciales de Venustiano Carranza y Álvaro Obregón enfrentaron un gobierno

³¹ Lorenzo Meyer, *La periodización en la historia política de México en el siglo XX*, Estudios Políticos, núm: 20-21, vol. V, México, UNAM, 1997.

³² Eric Magar y Jeffrey Weldon, *The paradox of the veto in Mexico (1917-1997)*, 2001, p.

dividido. De la legislatura XXVII a la XXXI se consolidó una oposición mayoritaria, bien documentada a través de los datos recopilados y descritos por Molinar y Weldon (2009). Empero, el periodo aquí estudiado también abarca los años que van de 1929 a 1933. Estas legislaturas son el alba del gobierno unificado, los orígenes del PNR dentro de la Cámara ya reflejaban el aglutinamiento de fuerzas políticas y la sutil desaparición de la oposición en el sistema formal de partidos.

La segunda condición: la presencia de disciplina de partido, ha sido debatida vigorosamente para el periodo aquí estudiado. Lo primero que se debe de tomar en consideración es que no existía propiamente un sistema de partidos, sin embargo, Molinar y Weldon (2009) señalan que a pesar de la evidencia “fragmentada” (no existe un buen registro de las votaciones nominales, problema que también se tuvo en esta investigación) hay argumentos para sostener que existía un considerable nivel de disciplina partidaria, faccional y desde el punto de vista de esta tesis, se agregaría el factor estatal (esto se abordará más adelante). El punto de quiebre sucede en 1929, donde debido a la creación del PNR y el inicio del llamado “Maximato” se puede decir que comenzaba explícitamente la disciplina de partido.

Finalmente, la tercera condición: el liderazgo dual del presidente, como jefe de Estado y como cabeza de partido, en todo el periodo de esta investigación no se efectúa. Nuevamente es importante subrayar que no existía un sistema de partidos afianzado, el enfrentamiento entre facciones, localidades y sectores (antes del PNR y después dentro del PNR) no permitía ese tipo de liderazgos, las reminiscencias militares y políticas de la Revolución también influyeron. Posteriormente, vendría el papel de Plutarco Elías Calles, que fungió como líder de partido en cuatro presidencias. Esto en conjunto no permitió que se diera esta condición desde 1917 hasta 1934.

f) Las Condiciones “Metaconstitucionales” ante la Reelección

La reelección fue una característica imprescindible en este periodo, sus efectos tuvieron un rol notorio en cada una de las condiciones “metaconstitucionales” descritas anteriormente. En relación con el gobierno unificado, la reelección fue uno de los instrumentos que no permitía que se centralizará el poder tanto a nivel federal como a nivel legislativo. Weldon (2003) ha señalado que el debilitamiento del Legislativo se

debe en primer lugar a la alineación de preferencias de los legisladores y después a los límites constitucionales, con reelección las preferencias de los asambleístas tienden a no ser alineadas. El efecto de la profesionalización legislativa también surtió efectos: existieron importantes liderazgos dentro de la Cámara que serían los que conducirían la vida legislativa en ese momento.

Sobre la segunda condición, Weldon (1997) señala que la no-reelección junto con la abolición de partidos locales y la anulación de las elecciones primarias, fomentaron la disciplina partidaria (después de las reformas de 1933). Para el periodo que incumbe a esta investigación, existía un contexto significativo de violencia no sólo en el contexto político, sino inclusive dentro de la misma Cámara. Esto, junto con otras libertades no aseguradas, generaba un entorno difícil para los indisciplinados.³³ Resulta más importante el aspecto federalista que es una de las partes nodales de esta tesis. Mark P. Jones (1998) hace un análisis sobre la alta disciplina partidista en el Congreso argentino. Jones afirma que los partidos a nivel provincial tienen un poderoso control sobre la elección de los candidatos y por tanto en la reelección. Las bajas tasas de reelección en Argentina están vinculadas con la alta disciplina de partido. El caso mexicano tiene semejanzas, sin embargo, hasta que se presenten los datos obtenidos sobre las tasas de reelección se detallará esta relación.

Sobre la tercera condición (liderazgo del presidente en el partido) la reelección no jugó un papel tan importante por la simple razón de que no existió un partido verdaderamente nacional hasta 1929. Solamente se resaltaré el aspecto particular del liderazgo de Calles dentro del Congreso. Es interesante como sus más cercanos representantes en el Congreso fueron siempre legisladores con experiencia, todos ellos reelectos. Por ejemplo, Luis L. León (Secretario de Agricultura y Fomento en el gobierno de Calles) fue reelecto 3 veces, Melchor Ortega (cercano colaborador, exiliado junto con Calles) fue reelecto 3 veces, y Gonzalo Santos (gobernador de San Luis Potosí, fundador del PNR) fue reelecto en 4 ocasiones. De cierto modo, la reelección facilitó el liderazgo que tuvo Calles en la Cámara baja: no tuvo que renovar sus liderazgos y acudió a ellos para realizar las reformas que le importaban, sobre todo durante el “Maximato”, enfatizando las reformas de 1933.

³³ Juan Molinar y Jeffrey A. Weldon, *Los Procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados 1917-1964...op cit*, p. 103.

Recapitulando, el presidencialismo en México no se puede entender sin la reelección, y de igual forma el presidencialismo débil no se entiende sin la no-reelección. Tanto las condiciones “metaconstitucionales”, como el marco constitucional son razones necesarias pero no suficientes para explicar el acotado presidencialismo de esa época. Se necesita entender la reelección legislativa mexicana de esa época y las reformas no-reeleccionistas para explicar el surgimiento del presidencialismo. En los siguientes capítulos se volverá a hablar sobre la reelección frente al presidencialismo por el estrecho vínculo histórico que tienen.

g) Conexión Electoral y Vetos

Retomando el marco teórico, es difícil argumentar la existencia de una conexión electoral para México en la época estudiada, pues no existían elecciones por sufragio universal, ni autoridades electorales (o normas jurídicas) que aseguraran la confianza de los comicios. Ante esto, una propuesta es sustituir la conexión del elector con lo que algunos investigadores han identificado como reclutamiento de las élites políticas (ver De la Garza 1975 y Ai Camp 1996).

Sin embargo, existen indicios de que las leyes electorales funcionaban medianamente. Álvaro Arreola (2010) afirma que después de la Revolución existió de hecho una institucionalización electoral (voto directo y legislación partidista) que se manifestó en las elecciones de la legislatura XXVII.³⁴

Para los años posteriores la pugna entre distintas facciones y partidos locales, dan otro seña de que se vivía en un esquema semidemocrático. Como se demostrará, hubo elecciones bastantes competidas y votaciones concurridas en la década de los veinte.

Gary Cox (1987) ayuda a argumentar esto al explicar el funcionamiento político de la Inglaterra victoriana, explicando el “Secreto Eficiente”. Expone que a inicio del siglo XIX en el Reino Unido sólo el 2 por ciento de la población adulta masculina podía votar

³⁴ Álvaro, Arreola, *En medio de los balazos, la institucionalización electoral en México, 1910-1917*, en María Luisa Rodríguez-Sala [et al], *Independencia y Revolución: contribuciones en torno a su conmemoración*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2010.

y esto auxiliaba al funcionamiento de la Constitución que fortalecía la fusión del poder Ejecutivo y Legislativo.³⁵ La restricción al voto británico es equiparable a las limitantes democráticas de México y a la de cualquier parte del mundo.

A pesar de una conexión electoral restringida, la conformación de la Cámara de Diputados dependía en gran medida de la manera en que los legisladores acceden al poder. Los criterios eran muchos y con varios poderes de veto alrededor de la designación del diputado. Aun cuando el resultado de la votación integraba estos criterios (los diputados eran su propio juez electoral pues integraban el Colegio Electoral dentro de la misma Cámara, esto hasta 1988), nunca fue el factor más determinante. Georgette José establece que fueron tres los criterios para aprobar el triunfo de un diputado: el moral, el legal y el revolucionario, en ese orden.³⁶ En este sentido, el diputado debía responder a estos requisitos; así es como la legislación en México durante esos años respondía a los intereses de la élite política, lo que teóricamente debería corresponder al ciudadano. El legislador acudía a su sector o su estado para rendir cuentas a quien lo había abalado: el padrino político es una característica fundamental del sistema político mexicano.

De la Garza (1975) es contundente al respecto, al señalar que una de las funciones más importantes del Congreso era el enrolamiento de la minoría selecta de la política posrevolucionaria. Así, el reelecto superaba los vetos, cumplía los requerimientos y se enlistaba en la élite política de la época. Más adelante, se detallará regionalmente el funcionamiento de estos perfiles. Asimismo se discutirá sobre los vetos de distintos actores políticos, fundamentalmente el del Presidente.

Siguiendo con la homologación de la teoría descrita con la práctica mexicana, hay un importante desafío: la ausencia de un sistema de partidos en México. La creación de un régimen partidista en México se entiende hasta la creación del PNR en 1929. Duverger no considera las separaciones de poderes con la inexistencia de un sistema de partidos. Por ello, resulta complicado entender los contrapesos institucionales ante la ausencia de la organización de partidos.

³⁵ Gary W. Cox, *The Efficient Secret, The Cabinet and the development of political parties in Victorian England*, Cambridge University Press, 1987.

³⁶ María Luisa Rodríguez-Sala... [et al], *Independencia y Revolución...*, op. cit., p. 308.

No obstante, hay que considerar dos factores que mitigan esta fragilidad teórica. En primer lugar, hay que tomar en cuenta las últimas consideraciones de Duverger sobre la relación de la *ortodoxia democrática* y la presencia de partidos. Parte fundamental de sus conclusiones estriba en el reconocimiento de que la estructura de partidos es oligárquica y autocrática, esto debido a los mecanismos no democráticos en la selección de sus miembros y dirigentes. Bajo el supuesto de que los dirigentes (o los parlamentarios) gobernarán de acuerdo a la población, siempre habrá una subordinación tácita de la masa electoral hacia una clase minoritaria de dirigentes y militantes.³⁷ Duverger se refiere a una élite política. Aunque en efecto es partidista, también considera que puede ser parlamentaria. Por ello, es de suma importancia establecer como supuesto de esta investigación que los diputados respondían a interés de minorías elitistas.

El segundo factor de relevancia es el federalismo mexicano. Diversas investigaciones han documentado los choques constantes entre la capital y los estados en el siglo XX, de esto se hablará ampliamente en los siguientes capítulos. Las fuerzas estatales jugaron un importante rol en el sistema político posrevolucionario por los partidos políticos locales. Los liderazgos locales pasaron un proceso semejante al del Congreso en el periodo estudiado —de la división hacia la unión— lo cual es natural debido a la integración federal de la Cámara de Diputados. Este federalismo permitía que los gobernadores mantuvieran sus poderes de veto en la Cámara. Es decir, el vínculo local era más que una unión de identificación regional, era una conexión bien establecida y con mecanismos relativamente claros. Esto se corrobora con la alta presencia de partidos regionales en el periodo estudiado (más de 20 partidos regionales observados, aunque no se excluye la posibilidad de más, ver anexo 3) y con lo que la historiografía ha documentado sobre la integración de varios partidos locales al PNR.

h) Sumario

En este capítulo se ha explorado el contexto histórico para hablar sobre una época álgida dentro y fuera de la Cámara. La historia de la reelección en México ha mantenido

³⁷ Maurice Duverger, *Los Partidos Políticos... op. cit.*, p. 448.

cierta estabilidad hasta las reformas no reeleccionistas de 1933. Después de la Revolución, la reelección fue adquiriendo otras características hasta culminar con su institucionalización vía la Constitución mexicana. Solamente a partir de 1917 y hasta 1934, la reelección funcionó en un esquema con características particulares, que no se habían visto antes, ni se verían después.

Describiendo el funcionamiento legal, electoral y político se encuentra que el presidencialismo es la coyuntura más importante dentro de la evolución de la reelección, a partir de 1929 con el PNR y con la paulatina cohesión del presidencialismo, la reelección comenzaría a perder terreno. Ante esto se describió la manera en que funcionó el incipiente sistema electoral, así como los vetos y el reclutamiento político.

4. Notas Metodológicas

En su mayoría, las fuentes de información provienen de recursos electrónicos oficiales de la Cámara de Diputados. La base de datos que se usa para calcular las tasas de reelección se realizó con base en la biblioteca virtual de la Cámara, particularmente se encuentra el documento *Legislaturas XXVII-LX (1917-2009). Diputados Integrantes*.³⁸ Los datos se corroboran con el libro de Manuel González Oropeza: *Los Diputados de la Nación* y con los diccionarios biográficos de Roderic Ai Camp.

Haciendo uso de este documento, se capturó la siguiente información: *nombre* (del diputado), *estado*, *distrito*, *legislatura*, *tipo* (partido), *votos* y *fecha de aprobación*. Legislatura por legislatura, se capturaron los datos escrupulosamente; se hicieron incluso algunas correcciones a dicha fuente —sobre todo ortográficas— debido a que este análisis utiliza el orden alfabético y el reconocimiento exacto de los nombres de los diputados como *input* al paquete estadístico. Hay algunas casos de homónimos (que pueden tratarse de familiares) o también casos curiosos como el de Gonzalo N. Santos que está registrado en la Legislatura XXXII dos veces para distintos estados (San Luis Potosí y Distrito Federal).

Para la variable *estado*, también se hicieron algunas correcciones. El estado de Baja California tuvo la división de su territorio en el año de 1930, por ello algunos diputados se reportaron (antes de su división) como diputados sólo de Baja California. Sin embargo, los casos son pocos y sin llegar a registrar alguna reelección, por lo que no se reportaron al tabular los estados.

Por su parte, la variable *distrito* sufrió muchos cambios. Resulta particularmente interesante que en la mayoría de estados pequeños, que sólo tienen un distrito, la fuente primaria asignó un 0. La división distrital se hacía de acuerdo a la población. Así, los estados con más distritos eran Jalisco, Veracruz y Guanajuato.

³⁸ La consulta se puede realizar en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/leg27-60.htm>

Respecto a la variable *partido*, detallada en el anexo 1, resulta difícil hacer una hipótesis al respecto (como se señalará en el capítulo 6) debido a la poca información disponible y a la gran variedad de partidos que se encuentran.

Para la variable *votos* sucedió algo inesperado. Al final de la investigación se logró descubrir su significado. El documento donde se obtuvo la información de la base de datos no especificaba el significado, simplemente le llamaba *clave*. Fue hasta ver el artículo de Javier Mac Gregor titulado *Elecciones federales y transición a un nuevo régimen*³⁹, que se notó el significado de esta cifra.

Mac Gregor reporta el número de votos de las elecciones para el Distrito Federal por cada candidato y al comparar sus números con los de *Legislaturas XXVII-LX (1917-2009). Diputados Integrantes* fue notorio que las cifras coincidían. De una base de datos de aproximadamente 2600 diputados, se tiene el registro de la votación para 745, es decir, de un tercio aproximadamente. La información está dispersa, desde la legislatura XXVII hasta la XXXV hay votaciones que van desde 25 mil hasta 53 votos en todos los estados y de todos los partidos, sin embargo, estas cifras ayudarán para el estudio de caso que se realizará más adelante para el Distrito Federal.

Sobre la *fecha de aprobación*, se dudó desde un inicio registrarla por la irrelevancia que podría tener. Sin embargo, algunos diputados tenían la aprobación entre los periodos de ejercicio. Estos diputados son los suplentes que sustituían al titular que pedía licencia entre el periodo, es decir, la base de datos registra al diputado saliente y no al entrante. Esto podría ser una limitante en la investigación ya que los diputados que pedían licencia pudieron haber sido reelectos (no había una reglamentación constitucional para esto). No obstante, resultaba difícil que el diputado que pidiera licencia terminara otro cargo y regresara para la legislatura siguiente ya que los periodos eran tan sólo de dos años. Más adelante, con el comparativo con los reelectos, se ahondará en las variables *nombre, estado y partido*.

³⁹ Javier Mac Gregor Campuzano, *Elecciones federales y transición a un nuevo régimen: México, 1920 y 1922. Estudios de caso*, Historia Mexicana, vol. LX, núm. 2, octubre-diciembre, 2010, pp. 1119-1174, El Colegio de México, Distrito Federal, México.

La reelección se reporta como una tasa. La metodología utilizada es la misma que Mayhew usa para reportar la experiencia legislativa⁴⁰: se dividió el número de diputados reelectos entre el número total de la nueva legislatura. La finalidad es analizar la repetición consecutiva de los legisladores.

Sobre la reelección es importante destacar que la repetición en legislaturas consecutivas no significa que lo hayan hecho en el mismo estado (o distrito electoral), o con el mismo partido. Por la poca rigurosidad en el sistema electoral, los diputados podían postularse por distintos distritos o por distintos estados sin utilizar realmente el derecho constitucional de reelegirse, aunque sucedió, estos casos fueron marginales.

Otra parte de la investigación se buscó directamente en los Diarios de Debate, esto con el objetivo de identificar algunas características y desigualdades entre las legislaturas. Las distinciones entre los diputados son difíciles de registrar debido a la información disponible sobre la época. Una primera parte de este proyecto de investigación contemplaba analizar las coaliciones legislativas de acuerdo a las votaciones nominales de los diputados. Se comenzó haciendo la búsqueda en los Diarios de Debate para las legislaturas XXXI, XXXII, XXXIII y XXXIV. Los resultados fueron muy limitados.⁴¹

El problema no sólo fue de información, también se debió a la normatividad de las reglas legislativas. En estas estaban incluidas las siguientes figuras jurídicas: sesiones secretas, oficios reservados y discursos (mociones) reservados.⁴²

Las sesiones secretas y la información recortada en los diarios de debates fueron un obstáculo en la investigación y en general, lo son en cualquier proyecto que estudie estas legislaturas.

⁴⁰ David R. Mayhew, *Congress: The Electoral ... op. cit.*, p. 47

⁴¹ Para la legislatura XXXI se encontraron 4 votaciones nominales no unánimes con los nombres de los diputados, 11 votaciones nominales no unánimes sin los nombres de los diputados y 63⁴¹ votaciones nominales unánimes. Para la XXXII se registraron 6 votaciones nominales no unánimes con nombres de diputados, 20 votaciones nominales no unánimes sin los nombres de los diputados, 65 votaciones nominales no unánimes. Para la legislatura XXXIII se hallaron 7 votaciones nominales no unánimes con nombre de diputados, 16 votaciones nominales no unánimes sin nombres de diputados y 85 votaciones nominales unánimes. Finalmente para la legislatura XXXIV se encontraron 4 votaciones nominales no unánimes con nombre de diputados, 13 votaciones nominales no unánimes sin nombres de diputados y 69 votaciones nominales unánimes. Las votaciones donde hay coyuntura son votaciones donde tan sólo entre 1 y 5 diputados votaron en contra de la iniciativa, la mayor parte de éstas son en relación a la otorgación de pensiones a viudas (tema difícil de clasificar). Se registro solamente una votación donde más de 30 diputados votan en contra y fue en relación a un artículo de la ley del trabajo. La muestra útil de votaciones nominales con nombres de diputados para todos estos periodos era de 21, un número pequeño para los objetivos previos de la investigación.

⁴² *Reglamento Internos de la Cámara de Diputados*, en Biblioteca Virtual de la Cámara de Diputados.

Sobre esto, es importante diferenciar las etapas de las legislaturas posrevolucionarias. El registro de las votaciones nominales sufrió el mismo proceso que el aumento de las iniciativas aprobadas del Ejecutivo.⁴³ La clara disminución en la información coincide no sólo con la institucionalización del PNR, sino también con el proceso de unificación de la Cámara de Diputados. La reelección, como se argumentará después, influyó en la manera en que se reportaba y se transparentaba la actividad legislativa.

⁴³ Juan Molinar Horcasitas y Jeffrey A. Weldon, *Los Procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados 1917-1964...op cit.*

5. Análisis Descriptivo de las Tasas de Reelección.

¿Cuántos diputados se reelegían? ¿Quiénes se reelegían más? ¿Cómo fue a través del tiempo? En esta sección, se presentan los números más importantes sobre la reelección. A lo largo de este capítulo se explicará el funcionamiento de la reelección desde su perspectiva empírica: las tasas de reelección. Se intentará exponer la evolución que tuvo comparándola con otros datos para entender su rol durante el tiempo que tuvo vigencia. Puntualizando, únicamente se describirá el funcionamiento interno en relación a los partidos y a la conformación estatal, en el capítulo 6 vendrán todas las conclusiones y sugerencias sobre esto.

a) Evolución de las Tasas de Reelección.

Tabla 2: Tasas de reelección consecutiva en México de 1916 a 1940.

| Legislatura | Número de diputados | Diputados reelectos | Tasas de reelección |
|---------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Constituyente | 222 | - | - |
| XXVII | 256 | 45 | 17.58% |
| XXVIII | 253 | 64 | 25.30% |
| XXIX | 274 | 42 | 14.96% |
| XXX | 262 | 69 | 26.34% |
| XXXI | 266 | 67 | 25.19% |
| XXXII | 276 | 82 | 29.71% |
| XXXIII | 281 | 111 | 39.50% |
| XXXIV | 153 | 65 | 42.48% |
| XXXV | 172 | 47 | 27.33% |
| XXXVI | 171 | 0 | 0% |
| Total | 2586 | 546** | 26.34% |

Fuente: Biblioteca Virtual de la Cámara de Diputados www.diputados.gob.mx

**Diputados reelectos entre legislaturas, la cifra no contempla ningún mecanismo discriminatorio.

Desde la Legislatura xxvii hasta la xxxv (nueve legislaturas), 2193 congresistas ocuparon un escaño en la Cámara baja. De ellos, se reeligieron por lo menos una vez o más 546 diputados, es decir el 26.34 por ciento. Aunque este dato no es muy informativo, sí nos da la primera aproximación de la “normalidad” de encontrar a un diputado en más de una legislatura. De los 447 diputados que se reeligieron

desordenadamente en este periodo (que se pudieron reelegir consecutivamente o entre los periodos), 385 tuvieron por lo menos una reelección consecutiva. El dato de 546 en la tabla 2 se refiere al número de veces que hubo reelección; es decir, un diputado pudo reelegirse más de una vez.

La historiografía no ha reportado mucho sobre lo que se podría concluir en relación a estos números. Se conocen las mayorías que tenían los presidentes en las legislaturas, pero no explican la herencia que pudieron haber dejado. Es notorio cómo la caída en el número de diputados en la Legislatura XXXIV influyó en la tasa de reelección del siguiente periodo. La disminución de diputados significó que legisladores que pudieron reelegirse se vieron impedidos por la Reforma Constitucional, esto es un ejemplo del poder de veto que tuvo el Presidente. Esta caída no sólo significó una disminución absoluta sino también la ruptura de una tendencia. Como se observa en las tasas anteriores a la reforma obregonista, los diputados reelectos iban en aumento, es probable que si no se hubiera disminuido el tamaño de la Cámara, más diputados seguirían reelegiéndose.

Tabla 3: *Reelección total (consecutiva y no consecutiva) por legislatura, 1917-1937*
(Del Constituyente a la XXXVI)

| <i>No. de veces que fue diputado</i> | <i>Número de diputados</i> | <i>Porcentaje</i> |
|--------------------------------------|----------------------------|-------------------|
| 7 | 1 | 0.05% |
| 6 | 5 | 0.27% |
| 5 | 13 | 0.71% |
| 4 | 44 | 2.42% |
| 3 | 111 | 6.10% |
| 2 | 326 | 17.91% |
| 1 | 1321 | 72.58% |
| Total | 1820 | 100.00% |

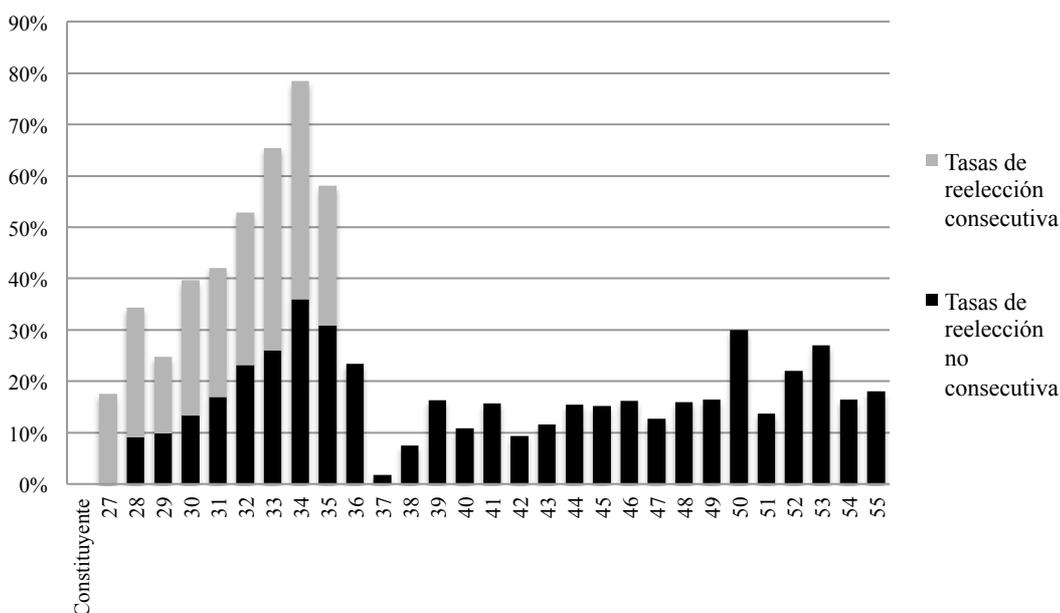
Fuente: Biblioteca Virtual de la Cámara de Diputados www.diputados.gob.mx

**Diputados reelectos entre legislaturas, la cifra no contempla ningún mecanismo discriminatorio.

Para medir la profesionalización formal de los legisladores, lo que la literatura utiliza son las tasas de reelección consecutiva, sin embargo, en ausencia de ésta, como ha sido el caso de México, se puede analizar las tasas de reelección no consecutiva que también indican un relativo profesionalismo congresional, aunque no institucionalizado. La tabla

3 no discrimina entre reelección consecutiva o no consecutiva, simplemente es el registro de cuántas veces fue diputado un individuo en el periodo aquí analizado. Emma Campos (1996) es pionera en el análisis de la reelección no consecutiva, calculando estas tasas de 1934 a 1994 para México.

Gráfica 1: *Evolución de las tasas de reelección (consecutiva y no consecutiva).*



Fuente: de la legislatura 28 a la 36 elaboración propia con datos de Biblioteca Virtual de la Cámara de Diputados www.diputados.gob.mx, de la 37 a la 55 con datos de Emma R. Campos en *El legislador a examen, el debate sobre la reelección legislativa en México*.

La gráfica 1 muestra la evolución de la profesionalización del legislador durante la mayor parte del siglo XX. De la Legislatura XXXVIII a la XXXV (1917 a 1934), la reelección consecutiva era permitida y el promedio de las tasas de reelección fue de 27.1 por ciento; de la legislatura XXXV a la LV (1934 a 1997) el promedio de las tasas de reelección no consecutiva fue de 13.6 por ciento. Para el periodo posterior a las reformas anti reeleccionistas, la reelección sólo se podía dar después de un periodo legislativo. Al respecto, el cómputo hecho por Emma R. Campos mide la experiencia del legislador en legislaturas previas a la anterior. No es posible ser comparativo con las tasas de reelección consecutiva del periodo 1917-1934, con las tasas de reelección no consecutiva del periodo 1934-1997. Por ello, también fue importante realizar el cómputo de la reelección no consecutiva para el periodo de 1917 a 1934. A pesar de lo difícil que resultó hacerlo (por el detalle metodológico de no repetir diputados en la

indagación y cerciorarse de buscarlos bien) la comparación correcta de las tasas de reelección es posible y muestran la evolución general de la profesionalización y repetición de un legislador en México.

En la investigación de Emma Campos, ella no toma en cuenta las legislaturas aquí estudiadas para su cálculo de reelección no consecutiva, de ahí el bajo número en la legislatura XXXVI, esto significa que diputados de las legislaturas XXVII a XXXV (1917-1934) pudieron ser diputados en los periodos analizados por Campos, por ello, podemos decir que están subestimadas dichas tasas.

Es notoria la tendencia mencionada anteriormente: había una propensión hacia la profesionalización legislativa. Una pendiente claramente positiva va de la legislatura XXVII a la XXXIV (1930) tanto de la reelección sucesiva como de la no sucesiva. Esto corresponde a la lenta institucionalización que estaba teniendo la reelección en México en un marco constitucional nuevo. Como se comentará más adelante esto es un efecto normal en los primeros registros históricos de países que comienzan a reelegir a sus legisladores (caso de EE.UU. y Brasil). El quiebre viene con la reducción del número de diputados que se dio en un contexto de un clima político de claroscuros.

No existe ninguna literatura que contemple a la reelección no consecutiva como un elemento del desarrollo de las carreras parlamentarias, Campos señala que la reelección no consecutiva genera dos problemas que inquietan el buen y óptimo ejercicio legislativo: en primer lugar, impide la acumulación de experiencia y la real profesionalización de los congresistas; y en segundo lugar, evita el desarrollo de responsabilidades y rendición de cuentas entre asambleísta y sus votantes.

Por ello, aunque podemos observar que en la legislatura XXXIV el 80 por ciento tenía experiencia previa, más del 40 por ciento de esa cifra había visto interrumpidas sus carreras parlamentarias. Esto se explicará más adelante cuando se haga una hipótesis de por qué estas tasas de reelección eran así.

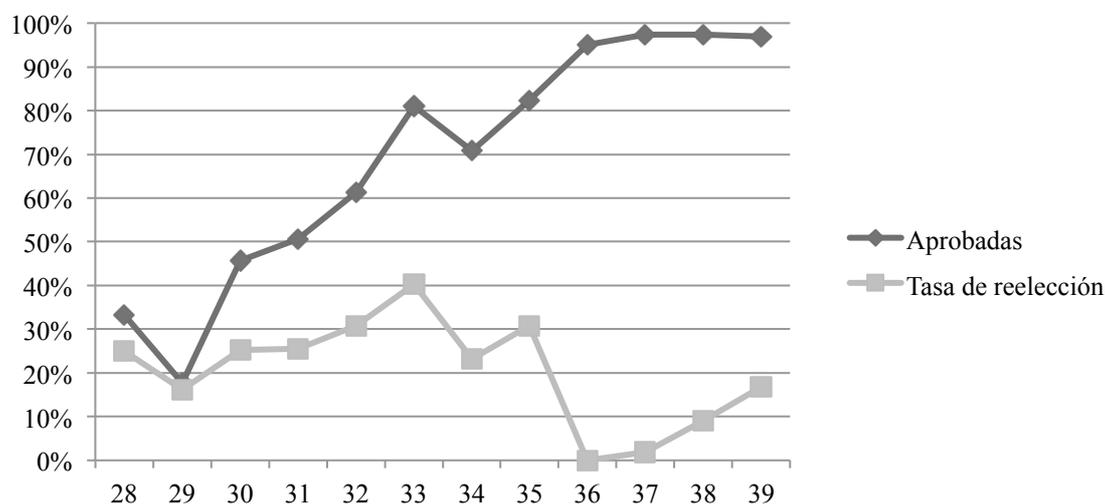
Para el cálculo de la reelección sucesiva, la tasa corresponde únicamente para la experiencia inmediatamente previa a la legislatura en curso; es decir, la tasa sólo representa a los diputados que estuvieron en la legislatura anterior y no incluye a

diputados que pudieron haber estado en dos, tres o más legislaturas previas. Aun sin estas tasas ajustadas, lo que en realidad se quiere comparar es la llamada profesionalización del legislador con y sin reelección. Las tendencias y conclusiones son: la reelección consecutiva heredó cámaras más pobladas por diputados que anteriormente fueron elegidos representantes; el promedio se redujo al doble y se puede pensar que la tendencia pudo haber ido en aumento. El cambio en el número de diputados y las reformas anti reeleccionistas fueron las causantes que impidieron esto, ocasionando profundos cambios en el funcionamiento de la Cámara de Diputados.

Weldon (2003) explica la manera en que se desarrolló la reforma anti reeleccionista en 1933 (en el último capítulo se abundará al respecto), algunas de sus conclusiones son que la no-reelección contribuyó a aumentar el índice de aprobación de iniciativas del Ejecutivo, como se dijo en la sección anterior, se debería de esperar que el cambio de gobierno dividido a presidencialismo mostrara alguna relación con la reelección.

b) Tasas de Reelección en Cámaras Divididas

Gráfica 2: Tasas de reelección y aprobación de iniciativas del Ejecutivo.

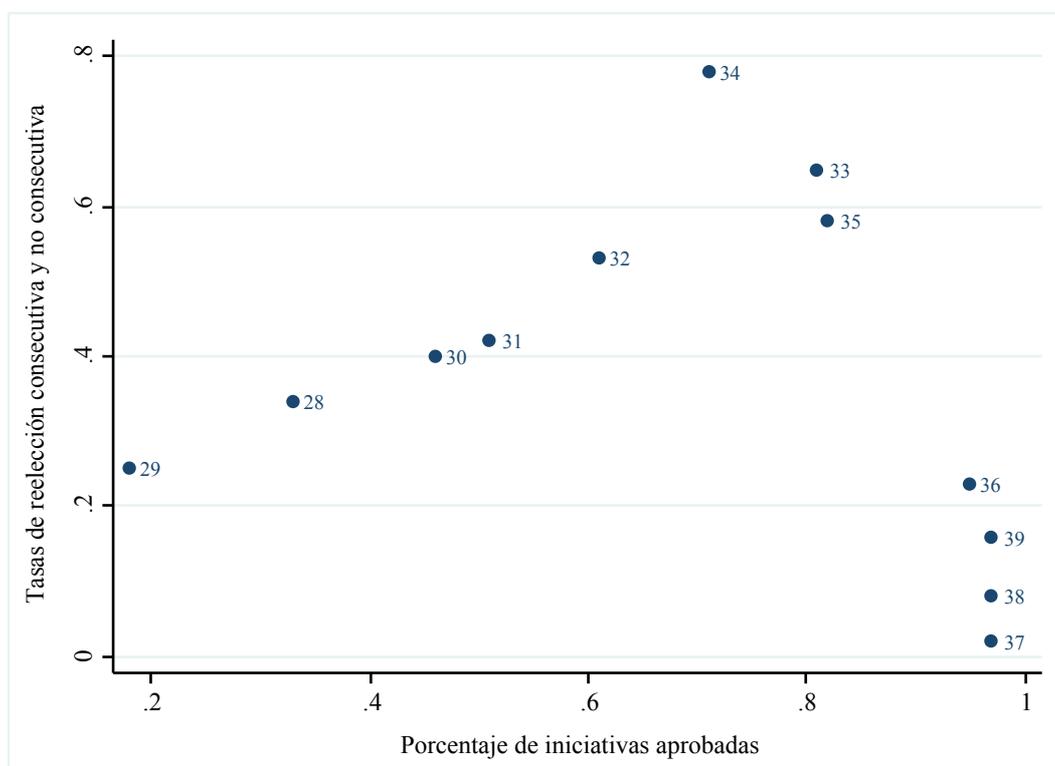


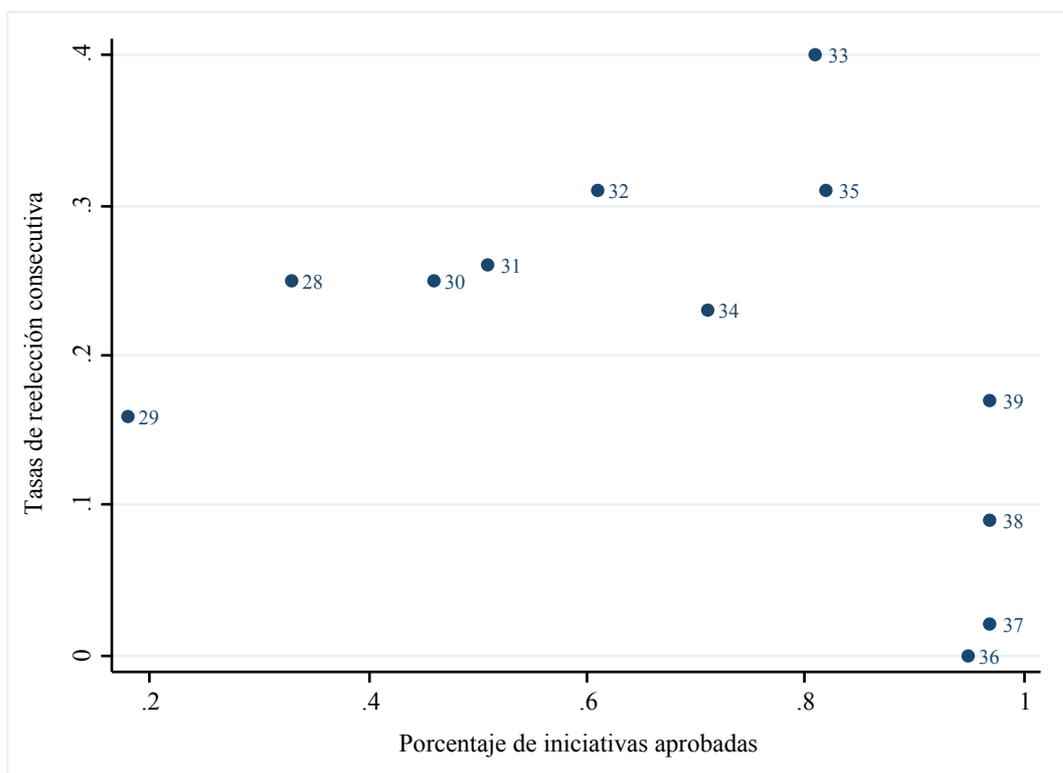
Fuente: número de iniciativas aprobadas en *El legislador a examen...*, *Las Reformas no-reeleccionistas de 1933*, Jeffrey Weldon... *op. cit.*, p. 42. De la legislatura 28 a la 36 elaboración propia con datos de Biblioteca Virtual de la Cámara de Diputados www.diputados.gob.mx; de la 36 a la 55 con datos de Emma R. Campos en *El legislador a examen... Un Congreso sin congresistas...* *op. cit.* p. 114.

Son dos los momentos más importantes que vinculan a la reelección con las iniciativas aprobadas; en primer lugar, la evidente no reelección de la Legislatura XXXVI originada por las reformas anti-reeleccionistas, la cual rompió un mecanismo de incentivos que le daban dinamismo al Congreso. Esto se ve reflejado en el aumento de la aprobación de hasta el 97 por ciento de las iniciativas que presentaba el Ejecutivo. En segundo lugar, la reducción en el tamaño de la Cámara de Diputados por la reforma obregonista en 1930, este fue el primer indicio de que reduciendo la reelección (al reducir el tamaño de la Cámara) se podía tener un efecto positivo en las maniobras del Ejecutivo. Sin embargo, hay que ser cuidadosos con esto último, como menciona Weldon, el presidencialismo es una consecuencia no una causa de las reformas anti reeleccionistas y por tanto tampoco de las reformas obregonistas.

Aunque la tendencia de la tasa de reelección coincide con esos datos, el efecto no es claro, como se muestra en las siguiente gráficas:

Gráfica 3: Posibles Rutas de Regresión





Fuente: número de iniciativas aprobadas en *El legislador a examen...*, *Las Reformas no-reeleccionistas de 1933*, Jeffrey Weldon... *op. cit.*, p. 42. De la legislatura 28 a la 36 elaboración propia con datos de Biblioteca Virtual de la Cámara de Diputados www.diputados.gob.mx; de la 36 a la 55 con datos de Emma R. Campos en *El legislador a examen... Un Congreso sin congresistas...* *op. cit.* p. 114.

No es visible una posible ruta de regresión. Se hace la diferencia entre los datos con reelección consecutiva y la reelección total, para ver si es posible robustecer la tendencia vista en la gráfica 1. Sin embargo, por los pocos datos, no hay manera de pensar en un ejercicio causal, por lo menos hasta ahora.

Siguiendo con la descripción y análisis de los datos, a continuación se examinará el funcionamiento que tuvo la reelección con las dos variables más importantes en la base de datos recopilada: los partidos y los estados.

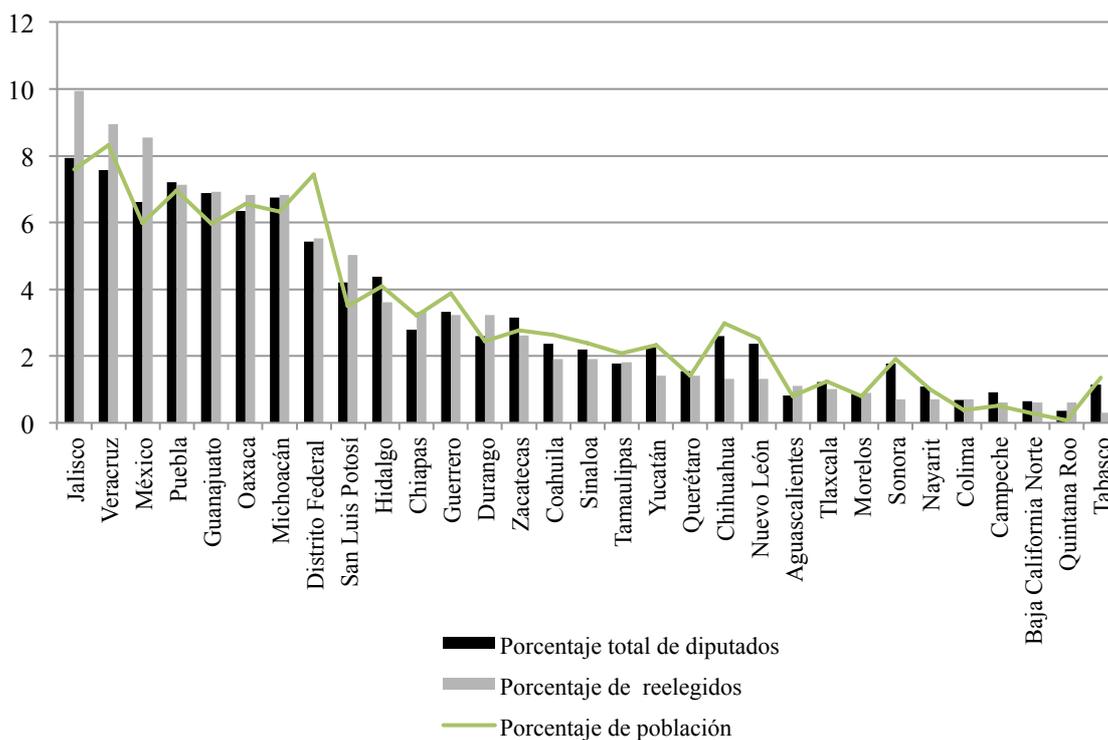
Aunque en general, son datos relativamente mixtos, se puede llegar a ciertas conclusiones en relación al funcionamiento interno de la Cámara. Es importante destacar que el análisis en este capítulo corresponde únicamente a lo que sucedía adentro de la Cámara, ya que los datos provienen de ahí. En el capítulo sobre

federalismo y ambición política se le dará más valor a ambas variables con información y contenido extra-legislativo.

c) Poderes Locales y Sectoriales ante la Reelección hacia adentro de la Cámara

La reelección era un factor fundamental en las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Como se ha mencionado, la actividad de los legisladores se vio mitigada primero, por la reducción del Congreso y la disminución de los reelectos, y posteriormente por la desaparición total de la reelección. A pesar de eso, hay suficiente evidencia en la historiografía para pensar que la reelección alteraba no sólo a los legisladores, sino también a los poderes locales.

Gráfica 4: *Origen de los diputados reelectos y no reelectos*



Fuente: INEGI y Biblioteca Virtual de la Cámara de Diputados www.diputados.gob.mx

La gráfica 3 muestra cómo las localidades con más diputados tendían a reelegir más a los legisladores. La primera sugerencia de la gráfica es que los liderazgos estaban más definidos y consolidados para los estados más importantes (política y

poblacionalmente).⁴⁴ Tal es el caso de Jalisco y Puebla con José María Cuéllar y Gonzalo Bautista, respectivamente: ambos gobernadores de sus entidades y ambos diputados en 6 ocasiones.

Sin embargo, algo distinto sucedía en otros estados importantes como Veracruz y México; ahí los liderazgos parecían estar divididos entre las Cámaras. Veracruz es el segundo estado con más diputados reelectos y el que tiene personalidades con las reelecciones consecutivas más prolongadas. Importantes asambleístas compartieron el liderazgo local entre las legislaturas estudiadas. En 4 ocasiones fueron diputados Manlio Fabio Altamirano, Alejandro Cerisola y Francisco González; 5 veces Pedro C. Rodríguez; 6 Luis Márquez y 7 veces lo fue Guillermo Rodríguez, este último el legislador que más veces fue reelegido en todo el país. Ninguno de estos diputados fue gobernador de Veracruz.

Lo mismo pasaba en el estado de México, Armando P. Arroyo, David Montes de Oca y Manuel Riva Palacio, reelegidos en tres legislaturas consecutivas, nunca fueron gobernadores de su entidad. De esta manera, la primera impresión de la gráfica sobre los liderazgos locales debe de ser estudiada con cuidado, cada estado poseía sus propios mecanismos de selección de candidato y no es posible hacer una conclusión sobre los cacicazgos locales. Lo anterior se deriva de las diferencias entre los liderazgos estatales y también por la imposibilidad de demostrar la cercanía del diputado con el gobernador, esto se discutirá ampliamente en el capítulo siguiente, en relación a la explicación del pluripartidismo de la época.

Los diputados, aunque tenían su propio poder, estaban sujetos a distintos vetos de la época: en primer lugar, el Presidente en turno; en segundo lugar, miembros del gabinete (fundamentalmente el secretario de gobierno); y en tercer lugar, los gobernadores. Georgette José señala que Venustiano Carranza no fue un actor elemental en los vetos a los legisladores. Sin embargo, en el caso de Álvaro Obregón no se puede afirmar lo

⁴⁴ En la gráfica se introduce a la población como un comparativo entre estados (línea verde). Los datos provienen del censo de 1930 obtenidos del Censo General de Población (INEGI), aunque el periodo estudiado va de 1917 a 1935, no se toma el censo de 1921 debido a las múltiples adversidades que se tuvieron para levantar el censo (ver en Estados Unidos Mexicanos 100 años de censos de población. 1895-1995, INEGI, consulta web). La población, como se mencionó anteriormente, está directamente relacionada en el número de diputados de un estado de acuerdo al art. 56 constitucional.

mismo, así como del secretario de gobierno Plutarco Elías Calles, que a partir de la Legislatura XXIX y hasta la XXXV tendría un poder de veto singular.

La Revolución heredó un federalismo político: los poderes locales desde el gobernador hasta los congresos locales interactuaban con el Congreso para salvaguardar sus propios intereses, que muchas veces iban en contra de los de la federación. Para tener un mayor control político, sobre todo en los estados con mayor importancia, se tenía que perder el vínculo entre el Legislativo y los poderes estatales. Por ello, la reelección tenía que desaparecer; la reelección, en efecto, fomentaba los liderazgos locales. Esta afirmación se analizará desde otra perspectiva en el siguiente capítulo.

Sin embargo, la evaluación que se puede hacer para ese momento dista de ser una connotación negativa para ese federalismo, esto es porque el control político en un estado también significaba una mayor pluralidad nacional y una mejor representación de los intereses de la localidad. En el caso contrario, cuando un líder local no satisfacía a los sectores representados, es de suponerse que un líder nacional lo iba a hacer con menor razón.

Se podría argumentar que se pasó de una representación federal a una sectorial, es decir, que los poderes locales se vieron sustituidos —con la desaparición de la reelección consecutiva— por los sectores obreros, campesinos, populares, etc. Sin embargo, esto no corresponde con la representación legislativa; no hay evidencia para afirmar que la CTM, la CNC o la CNOP se agrupaban en la Cámara baja y votaban a favor o en contra de algunas iniciativas, simplemente porque la aprobación del Congreso se transformó en absoluta.

Por estas razones, es posible decir que la pluralidad en el legislativo sólo se ha visto cuando se interactuaba como una federación, no como un Estado corporativista. La reelección era el mecanismo mediante el cual se permitía esto (y de hecho permitió también la reelección de importantes líderes obreros como Luis N. Morones y Vicente Lombardo Toledano).

Con la reelección consecutiva, las funciones de los poderes locales no sólo eran el mantenimiento de la paz local y la creación de acuerdos políticos regionales; sus

facultades se extendían al Congreso en donde se involucraban en las discusiones de presupuesto, en la creación de leyes públicas y privadas, y en general, gozaban de una mayor influencia en la vida pública nacional.

d) Los Partidos Políticos.

Hay dos factores importantes a considerar cuando analizamos los partidos políticos en este esquema reeleccionista. En primer lugar, se debe tener una idea de cómo funcionaban los partidos políticos hacia fuera del Congreso y en segundo lugar, cómo determinaba esto el funcionamiento de la Cámara baja.

La primera parte se analizará en el capítulo siguiente por la estrecha relación entre el sistema federal y los partidos locales, y en esta sección analizaremos, los datos recopilados y la información que es útil para entender los mecanismo y procedimientos internos de la Cámara de Diputados.

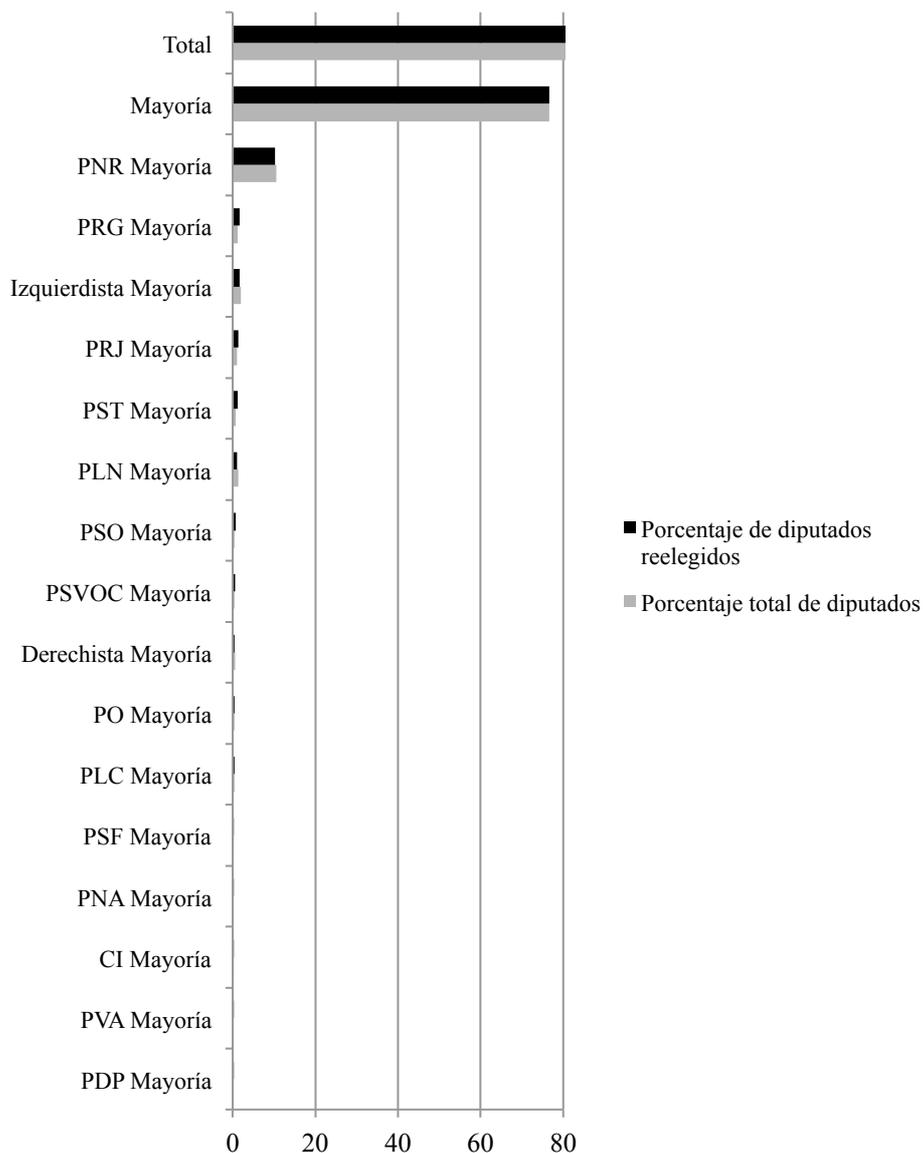
En el estudio sobre la reelección siempre es importante discutir si el voto es personal o partidista. Sin embargo, en ausencia de la conexión electoral, la problemática corresponde a preguntarse si la designación fue regional, partidista, o inclusive sectorial. La pregunta fundamental es si, con reelección, los intereses individuales de los legisladores se contraponían o se alineaban a los intereses partidistas. La teoría ha dicho que la reelección disminuye la cohesión partidista e incentiva a actitudes más personalistas del representante.

Si los políticos tienen un camino vinculado con carreras en el partido (ya sea local o nacional), esto podría ocasionar altos niveles de disciplina en el Congreso (para sus partidos), es decir, hay un vínculo estrecho entre las bajas tasas de reelección y la disciplina en los partidos, todo esto en el marco pluripartidista y federalista de la época. Sobre esto ya se habló en el capítulo 3 donde se abordó el tema del presidencialismo.⁴⁵

⁴⁵ Para observar más del tema ver Jones (1998).

Para el periodo estudiado, el sistema de partidos como tal sólo existe a partir de la Legislatura XXXIII. En la gráfica 4 se muestra la pertenencia partidista de los diputados durante la época.

Gráfica 5: *Partidos de los diputados reelectos y de los no reelectos.*



Fuente: INEGI y Biblioteca Virtual de la Cámara de Diputados www.diputados.gob.mx

La distribución de los partidos para los diputados reelectos no tiene ningún patrón a destacar debido a que no existía un sistema de partidos formal en la mayor parte del periodo estudiado. El registro del partido proviene de la misma fuente que el resto de información. En dicho documento, se clasifica a cada diputado de acuerdo a su registro

partidista.⁴⁶ La Legislatura XXVII es la única en la que hay una división ideológica, ubicando a los diputados como “Izquierdistas Mayoría”, “Derechista Mayoría” o simplemente “Mayoría”.

La clasificación “Mayoría” es la que prevalece en el resto de las legislaturas donde casi el 80 por ciento está registrado como tal. Sin embargo, algunos otros diputados pertenecieron a diversos partidos, no todos ellos nacionales (la mayoría, de hecho, locales) y otra gran mayoría no se le puede identificar con ningún partido a pesar de que es probable que pertenecían a alguno, es decir, la Cámara de Diputados, a pesar de que tenía varios diputados independientes, no se le puede calificar como un Congreso de candidatos independientes, aunque más adelante en el capítulo de federalismo hablaremos que de hecho sí podía y había diputados independientes.

Lo más relevante es que la poca conformación partidista de la época no distinguía entre diputados reelectos y diputados no reelectos. De esta manera, no es posible hablar de una cohesión o disciplina partidista a la cual la Cámara baja se acostumbraría en los años posteriores. La persistencia de muchos y muy diversos partidos locales durante las Cámaras con reelección confirma la existencia de poderes locales en la Cámara de Diputados. De nuevo, fue la representación regional y no la partidista la que prevaleció en las Cámaras con reelección.

Lorenzo Meyer dice sobre esto que más que partidos, se pueden notar comités electorales, clubes, o sociedades, que integraban una vida política muy parecida a la del siglo XIX en Europa y Estados Unidos. Exalta que resulta imposible definirlos por su ideología; aunque a menudo se pueden distinguir por matices geográficos y sociológicos.⁴⁷

La revisión de los diputados reelectos nos lleva a repasar algunas de las carreras parlamentarias más largas, aquí es importante diferenciar a las prolongadas carreras legislativas no consecutivas —que durante todo el siglo XX y hasta ahora se siguen viendo— con las carreras parlamentarias en legislaturas consecutivas. Gonzalo Bautista,

⁴⁶ Ver anexo 1

⁴⁷ Lorenzo Meyer, Rafael Segovia y Alejandra Lajous, *Historia de la Revolución Mexicana*, Vol. 13. 1928-1931: Los inicios de la institucionalización. La política del maximato. México: El Colegio de México, 1978.

Luis G. Márquez y Guillermo Rodríguez fueron los diputados que se reeligieron consecutivamente más veces.

Bautista fue un médico poblano que pertenecía a una familia de larga tradición política, ocupó todos los cargos que pudo ocupar un político de la época. Sin embargo, su primer premio político fue la reelección desde la Legislatura xxx hasta la xxxv (sólo del periodo estudiado). Otros personajes ilustres que también fueron reelectos consecutivamente fueron Luis N. Morones, Gonzalo N. Santos, Emilio Portes Gil, Vicente Lombardo Toledano, entre otros.

e) Los Reelectos

Durante la vida legislativa de 1917 a 1934 se observan sucesos interesantes en los procesos legislativos, en lo que significaría la etapa más activa en el parlamentarismo mexicano de la primera mitad del siglo xx. Esto lo han documentado extensamente Molinar y Weldon (2009) al pormenorizar respecto a los procesos legislativos en México. La amplia oposición al Presidente durante los veinte y posteriormente la transformación del Congreso con el PNR tuvo que haber sido instrumentada por personas conocedoras del tema y con amplia experiencia legislativa, los individuos que participaron en esto fueron personas que se sirvieron de la reelección para lograr objetivos particulares.

En los dos casos (la oposición de los veinte y las reformas no-reeleccionistas) hubo personajes de renombre que sobresalieron. De la oposición, por decir algunos, David Ayala, reelecto 3 veces y Rafael Martínez Escobar, reelecto en 4 ocasiones, se manifestaban continuamente en tribuna contra posicionamientos del entonces presidente Álvaro Obregón. De los reformistas de 1933, Plutarco Elías Calles tenía sus enviados en la Cámara que instrumentarían las negociaciones de la reforma: Luis L. León, Melchor Ortega (reelectos 3 veces) y Gonzalo Santos (reelecto en 4 ocasiones).

En ese sentido, habría que pensar en cómo actuaban los personajes que se reelegían. Rogelio Hernández (2001) sostiene que los reelectos no significaron un grupo poderoso de legisladores, esta conclusión la obtiene con base en el esquema de comisiones. Sin embargo, habría que contrastar esto con la evidencia que se presenta sobre la

integración de la Presidencia de la Cámara de Diputados y de la Gran Comisión (que proponía a las personas que integrarían las comisiones, incluidas las permanentes), ambos eran los órganos de dirección más importantes en la Cámara baja y en su mayoría estuvieron ocupados por diputados reelectos.

Si existía un grupo sólido y directivo en la Cámara —al que pertenecían personajes reelectos con experiencia—, es difícil pensar que este grupo fuera fácilmente disciplinado, como lo plantea Hernández. En todo caso, tenían un alto poder de negociación aunque en algunas ocasiones con agendas distintas. Otras veces actuaron en conjunto como lo fue en las últimas legislaturas aquí analizadas.

Tabla 4: *Principales Funcionarios de la Gran Comisión*

| <i>Legislatura XXVII</i> | |
|---------------------------|--------------------------------|
| Presidente | Juan Aguirre Escobar (1) |
| Secretario | Rafael Vega Sánchez (1) |
| <i>Legislatura XXVIII</i> | |
| Presidente | Efrén Rebolledo (2) |
| Secretario | José Silva Herrera (2) |
| <i>Legislatura XXIX</i> | |
| Presidente | Enrique Bordes Mangel (2) |
| Secretario | Aurelio Manrique (3) |
| <i>Legislatura XXX</i> | |
| Presidente | Jorge Prieto Laurens (2) |
| Secretario | Salvador Franco Urías (2) |
| <i>Legislatura XXXI</i> | |
| Presidente | Filiberto Gómez (3) |
| Secretario | José Siurob (5) |
| <i>Legislatura XXXII</i> | |
| Presidente | Gonzalo N. Santos (5) |
| Secretario | Rafael E. Melgar (5) |
| <i>Legislatura XXXIII</i> | |
| Presidente 1 | Ricardo Topete (2) |
| Presidente 2 | Enrique Fernández Martínez (4) |
| Secretario | Alfredo Romo (4) |
| <i>Legislatura XXXIV</i> | |
| Presidente | Práxedes Balboa Gojón (2) |
| Secretario | Liborio Espinoza y Elenes (5) |
| <i>Legislatura XXXV</i> | |
| Presidente | Luis L. León (4) |
| Secretario | Agustín Leñero (1) |

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

*Los número en paréntesis son las veces que se fueron diputados sucesivamente los integrantes de la Gran Comisión.

Dentro de la Gran Comisión, tanto el Presidente como el Secretario eran posiciones destacadas dentro y fuera de la Cámara de Diputados, tenían facultades importantes y las personas que ocuparon esa posición tuvieron otros cargos importantes, como Práxedes Balboa y Gonzalo N. Santos, gobernadores de Tamaulipas y San Luis Potosí, respectivamente. El número que aparece junto al nombre del funcionario es el número de veces que fue diputado sucesivamente. Como se puede observar, la mayoría de los personajes que ocuparon estos puestos tenían experiencia previa; sólo los funcionarios de la legislatura XXVII no fueron diputados antes, pero esto fue porque la legislatura previa fue el Congreso Constituyente.

Fuera de ellos, todos (excepto Agustín Leñero) fueron reelectos anteriormente. Esto nos da otra aproximación del funcionamiento que tenían los asambleístas reelectos donde la experiencia legislativa influía para tener los puestos de mayor envergadura al interior de la Cámara. A los reelectos se les reconocía su experiencia previa y se les premiaba con los puestos más importantes. Por ejemplo, José Siurob fue una de las carreras parlamentarias más largas en elecciones consecutivas: se reeligió desde la Legislatura XXVII hasta la XXX. En su caso, se trató de un personaje que antes y después de ser legislador tuvo cargos importantes (gobernador de tres estados: Guanajuato, Querétaro y Quintana Roo, entre otras puestos), por lo que su reelección podría ser sustituida por algún otro puesto, no obstante, fue reelecto por 8 años.

Sobre los Presidentes de la Cámara, al igual que en la Gran Comisión, la mayoría tenía experiencia previa, y de esa mayoría la mayor parte lo había hecho de manera consecutiva utilizando su derecho a reelegirse.

La experiencia legislativa ayudaba a los congresistas, esto es una muestra de que la reelección servía para algunos diputados. Sin embargo, esto no necesariamente favorecía a la reelección en si misma, es decir, de 235 curules, los puestos más importantes se reducían a la Gran Comisión, a la Presidencia de la Cámara y a un puñado de comisiones de relevancia, el resto eran legisladores comunes sin tanta

presencia. Esto significaba que el valor absoluto de la Cámara se reducía ya que no estaban bien distribuidos los puestos internos de la Cámara, en otras palabras, los incentivos vistos desde afuera no apuntaban hacia la Cámara baja. Sobre esto se abundará en el siguiente capítulo cuando se presente la teoría sobre la ambición política y el federalismo, en específico el valor de ser diputado. La mala congregación de diputados y la fallida rotación de los cargos internos (que ayudaba a pocos legisladores) no contribuía a la institucionalización de la Cámara de Diputados.

Tabla 5: *Presidentes de la Cámara de Diputados*

| <i>Legislatura</i> | <i>Fecha</i> | <i>Presidente</i> | <i>Veces que fue diputado (consecutivamente)</i> |
|------------------------|--------------------|----------------------------------|--|
| Congreso Constituyente | Dic 1916- Ene 1917 | Luis Manuel Rojas Arreola | 1 (0) |
| XXVII | Abr 1917- Ago 1918 | Jesús Urueta | 4 (3) |
| XXVIII | Dic 1918- Ago 1920 | Federico Montes Alanís | 3 (2) |
| | | Arturo Méndez | 2 (0) |
| XXIX | Dic 1920- Ago 1922 | Manuel García Vigil | 4 (4) |
| | | Enrique Bordes Mangel | 3 (0) |
| XXX | Dic 1922- Ago 1924 | Juan Manuel Álvarez del Castillo | 4 (4) |
| | | Jorge Prieto Laurens | 2 (2) |
| | | Alfredo Romo** | 4 (4) |
| XXXI | Dic 1924- Ago 1926 | Filiberto Gómez Díaz | 3 (3) |
| | | Ezequiel Padilla | 3 (2) |
| XXXII | Dic 1926- Ago 1928 | Gonzalo N. Santos | 5 (5) |
| | | Ricardo Topete | 2 (2) |
| XXXIII | Dic 1928- Ago 1930 | Ricardo Topete | 2 (2) |
| | | Federico Medrano | 5 (2) |
| XXXIV | Dic 1930- Ago 1932 | José Pérez Gil y Ortíz | 3 (2) |
| | | Fernando Moctezuma Barragán | 5 (4) |
| XXXV | Dic 1932- Ago 1934 | Flavio Pérez Gasca | 2 (0) |
| | | Juan Aviña | 1 (0) |

Fuente: *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados y Enciclopedia Política de México, Congresos Constituyentes y Legislaturas de México.*

6. *Federalismo y Ambición Política*

a) *Introducción y Revisión Literaria*

La trayectoria histórica del federalismo en México presenta diferentes formas a lo largo de su existencia. Desde la República Centralista hasta el sistema político actual, su ausencia o presencia han dado forma a los distintos gobiernos en México. Por su amplitud temática, distintos elementos se toman en consideración al hablar sobre federalismo: el esquema político, el sistema fiscal, la autonomía de los estados, la conformación étnica, el papel de los gobernadores, la geografía, etc. Para propósitos de esta investigación, se discutirá al federalismo en términos políticos y específicamente en el plano electoral, legislativo y de ambición política.

La literatura sobre federalismo en México es abundante, desde el siglo XIX ya era tema de análisis y ha convocado importantes estudios y debates. Sobre la literatura institucionalista de elección racional, hay una menor cantidad de estudios, pero sustanciosos. Estos, en su mayoría, vinculan al federalismo con el sistema presidencialista y con el Congreso. Díaz Cayeros (2003), Langston (2007), Lujambio (1996), Nacif (1992), Reynoso (2002) y Weldon (1997) plantean a la descentralización política como un causal del proceso de democratización, se dice hay un paso de un pseudo federalismo a un federalismo democrático. Esto curiosamente ha sido omitido por la literatura tradicional de la ciencia política, Lujambio (1996) crítica que ni Juan J. Linz, ni Arend Lijphart, ni Soberh Shugart, ni John M. Carey toman en cuenta al federalismo como un arreglo institucional que reduce el efecto mayoritario del régimen presidencial.

A pesar de la actualidad y de la abundancia teórica que existe, la literatura sobre federalismo político remite necesariamente a los clásicos. “El Federalista” es quizás el referente más importante. Alexander Hamilton, John Jay y James Madison (1787-1788) señalan que el federalismo es una “unidad en la diversidad”, caracterizado por la interrelación e independencia de las organizaciones estatales y las relaciones jurídicas entre los estados miembros y la federación. Estos pensadores concebían el federalismo

no sólo como un proceso evolutivo, sino que tomaron en cuenta su relación con el Constitucionalismo y sus efectos políticos.⁴⁸

La unión de las Trece Colonias Norteamericanas aportaría una nueva concepción sobre el federalismo, Alexander de Tocqueville dice que esta forma de gobierno surge con el fin de resolver necesidades generales, tales como: protección en lo comercial, estabilidad económica, aspectos fiscales y la seguridad común, teniendo el gobierno federal atribuciones que no estaban consideradas para los estados.⁴⁹ Esta misma percepción, la rescataría Norberto Bobbio décadas después concibiendo al federalismo como la teoría política que por primera vez en la historia instituye el valor de la paz como objetivo específico de lucha, es decir, la necesidad de seguridad se establece como un valor y objetivo primario.⁵⁰

En México la noción sobre federalismo es discutida por Jesús Reyes Heróles en su libro *El Liberalismo Mexicano*, en él postula que son los estados soberanos quienes celebran un pacto mediante sus representantes, por el que crean la federación y expresan los derechos que le ceden; establece además, que entre lo poco que el liberalismo mexicano consigue plenamente en sus orígenes, está la consignación de la forma federal.⁵¹

Estas mismas reflexiones son las que dan los principios al federalismo a nivel político, pero sobre todo a nivel legislativo. La federación no sólo es por su división de gobiernos, sino también por sus representantes en una asamblea. Normalmente el análisis de federalismo (a nivel mundial) se enfoca en cómo éste afecta la política nacional a través de las Cámaras Altas. Esta investigación pertenece a la literatura que enfoca esta dinámica a través de la Cámara Baja.

Pareciera que la discusión entre federalismo y centralismo es un tema del siglo XIX mexicano, sin embargo, en el debate público —quizás de manera tácita— el tema era una parte fundamental en la creación de las instituciones públicas en las primeras décadas del siglo XX. Por ello, es importante evaluar a la centralización política desde una perspectiva legislativa.

⁴⁸ Alexander, Hamilton. et. al., *El Federalista*, Ed. FCE. México, 1984.

⁴⁹ Alexis de Tocqueville, *La Democracia en América*, Ed. FCE. México, 1984

⁵⁰ Norberto Bobbio et al., *Diccionario de Política*. Ed. Siglo XXI, 3a. edición. México, 1985.

⁵¹ Jesús Reyes Heróles, *El Liberalismo Mexicano*, T. III. Ed. FCE, 2a. edición México, 1974.

En este capítulo se realiza una inserción del caso mexicano en la literatura federalista con un enfoque legislativo. Esta investigación concibe que esta dinámica se da través un complejo régimen de ambición política donde la reelección resalta por los efectos que causa. En este orden, el trabajo de David Samuels *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil* será la base de esta sección ya que es único en su género, y corresponde a una literatura que analiza los casos latinoamericanos desde una perspectiva de elección racional. Samuels posiciona al federalismo como la variable independiente, señalando que en años recientes los comparativistas se han enfocado en el impacto del federalismo en los sistemas de partidos y no en las estructuras de ambición política.

El propósito de este capítulo es vincular la ambición política con las instituciones del federalismo, para así explicar la razón de los niveles de reelección en México y el valor de la Cámara baja en relación a otras “oficinas” públicas. Se utilizará una estrategia semejante a la de Samuels para Brasil, con ciertos matices y con el límite de estudiar un periodo en el que no se tienen plenamente los datos. Constantemente se hará un ejercicio comparativo con Brasil, de la misma manera en que Samuels lo hace con el EE.UU. del siglo XIX, por la similitud de la estructura de las carreras políticas. Las conclusiones aquí enunciadas son la columna vertebral de esta tesis ya que se sostienen los argumentos de porqué se constituía la reelección con bajas tasas y con una estructura de oportunidad que tendía hacia los estados.

b) Marco Legal y Nominación Partidista

Como se especificó en el marco teórico, la teoría de la ambición sugiere que se puede entender una gran parte de la política al explorar los objetivos de los políticos. Una basta literatura explica la política legislativa estadounidense suponiendo que los legisladores desean reelegirse en su cargo. Samuels dice que la propuesta de John Carey sobre la reelección ha alcanzado un nivel axiomático dentro de la ciencia política, por lo que se debe de analizar con cautela los efectos en distintas sociedades, esta misma discusión ya se ha abordó también en el repaso teórico, donde Felipe Botero (2011) brinda una propuesta para entender este principio politológico en el contexto Latinoamericano.

El supuesto no es sólo que los políticos entregan todo su esfuerzo para asegurar la reelección, sino que normalmente tienen éxito al hacerlo. Todo lo demás constante, se esperarían pocos cambios legislativos en sistemas donde el supuesto de la reelección se cumple. En EE.UU. es bien sabido que esto sucede para todo el siglo XX. Tanto en EE.UU. como en Brasil, los líderes de partido no interfieren en la decisión del legislador de ir por la reelección. Las leyes brasileñas, de hecho, fomentan la permanencia del legislador en turno, la ley automáticamente pone a los diputados en la lista de candidatos para la curul (hasta el 2002). En contraste, en Estados Unidos las reglas electorales no promueven la reelección. Sin embargo, los cambios por legislatura en Brasil exceden el 50 por ciento (en elecciones democráticas, aproximadamente dos tercios van por la reelección, y de ellos, alrededor dos tercios ganan), mientras que en EE.UU. es menos del 10 por ciento. ¿Sucedió esto en México para el periodo estudiado? ¿Las leyes e instituciones fomentaban la reelección? ¿Los cambios legislativos se asemejaban a EE.UU. y Brasil?

Existen dos elementos que pueden responder estas preguntas: el marco legal y la nominación partidista-estatal. Sobre los antecedentes legales se encuentran el texto original del artículo 59, los cambios a éste y la ley de 1918. Ni el artículo 59 de la Constitución, ni la reglamentación de 1917 dan algún indicio sobre la manera en que se elegían los candidatos nuevos o reelectos.

La impresión que se tiene de la ley electoral de 1917 es que se trataba de una reglamentación sencilla y de cierta manera insuficiente, en estas condiciones sólo se dio la elección presidencial en la que resultó electo Venustiano Carranza. En agosto de 1918 se atendieron los problemas que probablemente se habían registrado en las elecciones anteriores y se promulgó la ley electoral de 1918 que reglamentaría las elecciones durante 28 años (1918-1942, que abarca el periodo estudiado).⁵² Dicha ley demandaba a los partidos un plan de gobierno y la divulgación de un órgano informativo. De lo más destacable e importante para fines de esta tesis, es que esa ley exigía el registro de candidatos, esto es diametralmente distinto al registro de candidatos ante un partido, que sucedería hasta 1946. Esto quiere decir que para puestos de elección popular, no se nominaba por partidos. Para la etapa de 1917 a 1929, esta regla

⁵² Francisco J. Paoli Bolio, *Legislación Electoral y Proceso Político 1917-1978*, Jurídicas, UNAM.

era relevante por la inexistencia de un partido nacional, que después sería el PNR. Sin embargo, la ley de 1918 fomentaba la existencia de muchos partidos que no necesariamente tenían que ser nacionales, las localidades también regulaban sus operaciones electorales vía esta ley. Los requisitos que los partidos y los candidatos independientes debían cumplir eran los siguientes:

- I. Que hayan sido fundados por una asamblea constitutiva de cien ciudadanos por lo menos;
- II. Que la asamblea haya elegido a una junta que dirija los trabajos del partido y que tenga la representación política de éste;
- III. Que la misma asamblea haya aprobado un programa político y uno de gobierno.
- IV. Que no lleve denominación religiosa ni se forme exclusivamente a favor de individuos de determinada raza o creencia;
- V. Que la junta directiva publique por lo menos ocho números de un periódico de propaganda durante los dos meses anteriores a las elecciones;
- VI. Que registre su candidatura durante los plazos fijados por la Ley.⁵³

A pesar de que no había experiencia previa, diversos partidos y candidatos ciudadanos se organizaron electoralmente a través de esta ley. Ninguna de estos artículos daba facultades a un órgano partidista para que se nominara desde la cabeza de la organización. De acuerdo a Francisco Paoli, los pocos partidos nacionales de la época (el Liberal Constitucionalista, el Nacional Cooperativista, el Socialista Obrero, el Laborista Mexicano, el Comunista Mexicano y el Nacional Agrarista) respetaron este marco regulatorio. Pero había un elemento más relevante, la existencia de partidos locales que tenían un mayor control sobre la designación de candidatos.

El funcionamiento de los partidos locales en esa época ha sido una incógnita para la historiografía mexicana, existen muchos artículos que analizan casos aislados, pero son pocos los que abordan de manera integral la manera en que se organizaban. A pesar de que existen los antecedentes jurídicos anteriormente mencionados, no hay un registro fidedigno para contabilizarlos y saber inclusive sus propias siglas. Justamente esto es lo que caracterizaba a un sistema disperso y desordenado de partidos: el gran número de partidos locales que existían y a la libertad de acción que tuvieron. Ante esto, la investigación aquí realizada confirma tal multiplicidad de la cual se hablará más adelante para los diputados de las legislaturas estudiadas y que se repasará con un estudio de caso para el D.F.

⁵³ *Ibid.*, p. 170

Sobre la nominación partidista Benito Nacif (1997) ha explicado que una de las consecuencias más trascendentales de la no reelección consecutiva fue la centralización al interior del PNR. Se sabe que el proceso de nominación partidista pasó de un control diversificado en los aparatos estatales partidistas a un dominio absoluto de una sola organización nacional, esto ocasionó el debilitamiento y sometimiento de las fuerzas políticas locales. Nacif puntualiza que los partidos locales perdieron su razón de ser por esta cuestión; sin la reelección, los políticos locales empezaron a depender totalmente de la regulación del partido nacional, convirtiéndose en el agente que daba acceso a muchos y a diversos cargos en todos los niveles. Sin esas operaciones, que resultaban fundamentales para la existencia de los partidos locales, la mayoría de los partidos se apegó al nuevo formato nacional, dependiendo enteramente al PNR.⁵⁴

El procedimiento fue el siguiente. En la Segunda Convención Nacional del PNR (misma donde se discutió la desaparición de la reelección legislativa) se propuso que todos los partidos afiliados al PNR se disolvieran en un plazo no mayor a seis meses, así como la expulsión a miembros de las organizaciones que se rehusaran a hacerlo. La asamblea aprobó unánimemente el proyecto.⁵⁵

Se ha estudiado la nominación partidista después de las reformas, sin embargo, se ha discutido poco sobre su funcionamiento antes de éstas. Previo a que la no reelección consecutiva fuera implementada, el nombramiento de candidatos era una cuestión que concernía a los legisladores y a los jefes políticos locales. No existían los canales para coordinar de manera centralizada la elaboración de una la lista de candidatos del PNR (desde 1929) o de algún otro partido (antes de 1929) a la Cámara de Diputados y al Senado.

De esta manera, los partidos locales administraban las nominaciones para las diputaciones. Sobre esto, se ha calificado a la etapa aquí estudiada como una donde los poderes caciquiles luchaban para hacer coaliciones nacionales. La perspectiva de “cacicazgos” señala que el poder local se construía con base en el liderazgo y dominio

⁵⁴ Benito Nacif, *La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados de México*, Documento de Trabajo de la División de Estudios Políticos del CIDE, número 63, México, 1997, p. 93.

⁵⁵ *Ibid*, p. 94

de una sola persona. Sin embargo, no hay evidencia suficiente para decir que existían 31 caciques que ostentaban el poder de sus estados, y por ende, de sus partidos. Este planteamiento no encaja con la idea generalizada de pluripartidismo que existió hasta 1929. En la mayoría de los estados, existían por lo menos dos fuerzas políticas que alternaron el poder en el Congreso, junto con una serie de importantes personajes que se promovían como independientes. La disputa por el poder, no sólo coincide con la diversidad de partidos y la disputa por el Congreso, sino también con la pugna por las gubernaturas. Por esta razón, se debe de ser cuidadosos al usar el término de cacique. Si bien, los líderes regionales fuertes existían, ellos enfrentaron a fuerzas locales y federales que no sólo los hicieron competir por el poder, sino también muchas veces perdieron, ya sea por vías electorales y negociaciones políticas (pacíficas), o por la remoción constante de gobernadores (no siempre pacífica) que existió en la época.⁵⁶ Sobre esto es importante señalar que para la época aquí estudiada las remociones no siempre eran instrumentadas y planificadas por el ejecutivo (a diferencia del resto del siglo XX), varios diputados que estaban contra el gobernador de su localidad vertían las propuestas de remoción en la Cámara, algunas veces con éxito y otras no.

Los criterios principales para la nominación partidista no fueron los mismos de 1917 a 1929, que de 1929 en adelante. Nacif sostiene que la antigüedad era fundamental para la designación de candidatos después de la creación del PNR, pero esto no sucedía para los años anteriores que nos conciernen. Peter Smith (1982) en su amplísimo estudio sobre élites políticas, considera que la aparición de la juventud fue impresionante a partir de la presidencia de Carranza, tendencia que se reafirmó en los regímenes de Obregón y Calles. Alrededor del 70 por ciento de las personas que se encontraban en la élite política eran menores a los 40 años (diferencia radical con respecto a los gobiernos de Díaz e inclusive de Madero).⁵⁷ La edad en la política, durante el pluripartidismo de los veinte, correspondía a un cambio generacional y no a un criterio de designación, la juventud por tanto fue apreciada en la nominación y en la designación de candidatos. Otro factor importante que ha persistido en el sistema político mexicano son las relaciones de amigos y familiares con los encargados de nominar candidatos. Esto es

⁵⁶ Para conocer más sobre la remoción de gobernadores, ver Patricia Drijanski Roth, *La remoción de gobernadores y el federalismo mexicano, 1934-1994*, Tesis, ITAM, 1997.

⁵⁷ Peter H. Smith, *Los laberintos del poder, El reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*, El Colegio de México, primera reimpresión, 1982.

factible que haya sido un determinante en la manera en cómo se elegían los cuadros de representación de los distintos partidos locales.

Recapitulando, en México, a diferencia de Brasil, no se estableció legal y formalmente la nominación directa y automática de los diputados que querían reelegirse, lo que significa que las leyes no incentivaban la reelección. Sin embargo, las condiciones institucionales y la realidad tienen ciertos matices. Las reglas electorales daban libertad a los partidos y a los candidatos independientes de postularse para reelegirse. Aunque no era un mecanismo automático era relativamente fácil y no hay evidencia para decir que había impedimentos institucionales para que los diputados se pudieran reelegir. La manera en que se nominaba era diversa por el pluripartidismo de la época, pero por el cambio generacional de la Revolución, se privilegiaba a los jóvenes en un esquema flexible y a los vínculos de amistad y familia en un sistema de por sí complejo. Todo cambiaría con las reformas de 1933, a parte de la desaparición de la reelección, la nominación pasaría a las manos del PNR comenzando así el rápido proceso de centralización del poder en México.

Samuels es categórico cuando señala que en Brasil las leyes e instituciones fomentaban la reelección, este efecto no es extensible para México simplemente por cómo estaban establecidas las reglas del juego. No obstante, la compleja estructura de partidos daba libertad para que la reelección funcionara con facilidad ofreciendo un escenario poco adverso en la nominación y reasignación de su candidatura, esto no significa que por no tener impedimentos para reelegirse, se lograra la reelección. Existían dos obstáculos a superar: los vetos en su localidad y el triunfo en la contienda electoral. Por la disponibilidad de datos es difícil saber con certeza cuántos candidatos lograban la reelección y cuántos no.

Lo que sí se sabe es cuántos diputados se reeligieron para la siguiente legislatura (niveles de reelección), lo cual, muestra el entorno del funcionamiento de las leyes en la práctica electoral y legislativa. Recordando los datos obtenidos en esta investigación, el cambio entre legislaturas era superior al 70 por ciento (promedio de tasas de reelección de 30 por ciento), cifra superior a Brasil y muy superior a EE.UU. Aunque no se tienen los datos nacionales de la diferencia entre la búsqueda y la obtención de la reelección (enfaticando: se sabe quién se reeligió, pero no quiénes se querían reelegir en su

totalidad), las cifras de rotación en la Cámara baja son sobresalientes y plantean que la reelección no era atractiva para los legisladores, esto se discutirá a lo largo de este capítulo. Para ilustrar la diferencia entre los que obtuvieron y no obtuvieron la reelección, a continuación se realiza un estudio de caso para el Distrito Federal para precisar sobre el funcionamiento legal e institucional de la reelección en la organización política y también para mostrar otra evidencia importante de esta tesis.

c) Estudio de Caso en el Distrito Federal: Candidaturas y Obtención de la Reelección de 1920 a 1924.

Uno de los problemas de esta investigación es que no existe (ni es sencillo realizar) una lista total de los diputados que desearon reelegirse y no lo lograron. En la literatura sobre reelección, esto es importante ya que proporciona la distinción de cifras entre los individuos que tuvieron la voluntad de seguir en su puesto y los que lo lograron. Entenderlo también es relevante, porque otorga una idea de cómo funcionaba la oposición, el manejo de recursos a favor del candidato reelecto (*pork-barrel*) y el escenario electoral al que se enfrentaba.

Lo que se esperaría del contexto mexicano durante el periodo estudiado, es que era casi imposible ganarle —en condiciones semi-democráticas—, a un candidato que ya era diputado y que ostentaba el cargo dentro de la Cámara, teniendo a su favor: manejo de recursos, poder de agenda en su localidad, y en general una estructura que lo colocaba en una ventaja natural (más aun, en los inicios del siglo XX mexicano donde recién terminaba un conflicto armado). Como dice Mayhew (1979) y Fiorina (2002) si los políticos buscan la reelección, se espera verlos actuar para generar una *incumbency advantage* para beneficiar su imagen o el prestigio de su oficina. Sin embargo, existieron casos donde el diputado que quería reelegirse perdió, este descubrimiento es más sorprendente porque algunos de estos candidatos ganadores fueron independientes y no dependían de una estructura partidista. La complejidad de la obtención de estos datos se debe a que no existe ninguna información, más que la periodística, sobre las candidaturas a diputados por estado. Por fortuna, existe un estudio (previamente mencionado) de Javier Mac Gregor sobre las elecciones en el D.F. de 1920 y 1922.

Tabla 6: *Candidatos a Diputados Federales en el D.F. 1920, 1922.*

Legislatura XXIX

| <i>Nombre</i> | <i>Distrito</i> | <i>Suplente</i> | <i>Partido</i> | <i>Votos</i> |
|-----------------------------|-----------------|------------------------|----------------|--------------|
| Aguirre Colorado, Ernesto | 7 | Luna, Pedro | PLC | 1295 |
| 1.- Morones, Luis N. | | Rodarte, Fernando | PLM/PNC | n.i. |
| Alessio Robles, Vito | 4 | Chebannier, Francisco | PLC | 2131 |
| 1.- Villareal, Filiberto | | Lozano, José | PLM/PNC | 376 |
| Argüelles, Carlos | 12 | Jiménez, Melesio | PLC | 7700 |
| 1.- Balanzario, Regino | | Pérez, Cirilo | PNC | 1268 |
| Casas Alatraste, Roberto | 9 | Rojas, León G. | PNC | 3145 |
| 1.- Villar, Celso del | | Velázquez, Alejandro | PLC | 1362 |
| 2.- Meza, José P. | | Velázquez, Federico I. | Independiente | 1415 |
| 3.- Gómez, Gildardo | | Núñez, Atanasio | Independiente | 1012 |
| Garza, Jesús M. | 5 | Vizcarra, Rubén | PNC | n.i. |
| 1.- Sánchez Pontón, L. | | Escudero, Manuel | PLC | n.i. |
| Lara G., Rafael | 8 | Velasco, Ramón | PLC | 5738 |
| 1.- Gutiérrez, José | | Yudico, Samuel | PLM/PNC | 3 |
| Martínez de Escobar, Rafael | 2 | González, Abraham | PLC | 4853 |
| 1.- Robledo, Cayetano | | Reza, Filiberto | PLM/PNC | 317 |
| Novelo, José Inés | 3 | Hidalgo, Catalán E. | PLC | 2986 |
| 1.- Franco, Fernando | | Mata C., Juan | PLM/PNC | 496 |
| Paz, Octavio | 10 | Aragón, Carlos | PLC | 2825 |
| n.i. | | n.i. | n.i. | n.i. |
| Pérez Abreu, Herminio | 1 | Martínez, Gustavo S. | PLC | 2371 |
| 1.- Salcedo, Armando | | Devars, Adrián | PNC/PLM | 488 |
| Prieto Laurens, Jorge | 11 | Pérez, José Dolores | PLCNU | 1261 |
| 1.- Montaña, Ángel | | Agüeros, Luis | PLC | n.i. |
| Munguía Santoyo, J. | | Pérez, Cirilo | Independiente | n.i. |
| Ramos Pedrueza, Rafael | 6 | León Primero, Fernando | PLC | 1098 |
| 1.- Bazán, Severino | | Veraza, Juan | PLM/PNC | n.i. |

Legislatura XXIX

| <i>Nombre</i> | <i>Distrito</i> | <i>Suplente</i> | <i>Partido</i> | <i>Votos</i> |
|--------------------------|-----------------|----------------------------|----------------|--------------|
| Arce, Gustavo | 9 | Vargas de la Maza, Armando | PNC | 2930 |
| 1.- Ramos Pedrueza, R. | | n.i. | PNA | n.i. |
| 2.- Palacios Garduño, L. | | n.i. | Independiente | n.i. |
| Argüelles, Carlos | 3 | Cardenas, Manuel | PNC | n.i. |
| 1.- Candidato único | | n.i. | n.i. | n.i. |
| Gómez, Mauricio | 10 | Flores, Francisco | Independiente | 4372 |
| 1.- Rodríguez, Herminio | | n.i. | n.i. | 258 |
| González, Otilio | 8 | Islas, Eduardo F. | PNC | 2755 |
| 1.- Teja Zabre, Alfonso | | n.i. | Independiente | 130 |
| Gutiérrez, José F. | 11 | Ortíz, Carlos | PLM | n.i. |
| 1.- Escalante, Julio | | n.i. | Independiente | n.i. |

| | | | | |
|--------------------------|----|--------------------------|---------------|------|
| 2.- Velázquez, Alejandro | | n.i | PNC | n.i |
| Guzmán Martín, Luis | 6 | Bazán, Severino | PNC | n.i |
| 1.- González Gonzalo | | n.i | Independiente | n.i |
| Malvaez, Luis G. | 5 | Rubalcaba, Gilberto | n.i. | 2254 |
| 1.- Rueda Magro, M. | | Bustamante, Carlos | Independiente | n.i |
| 2.- Yudico, Samuel | | Álvaraez, Salvador | PLM | n.i |
| 3.- Villena, Aquiles | | Palacio, Manuel | n.i | n.i |
| 4.- Hidalgo, Emigdio | | Flores, Felipe | n.i | n.i |
| Manjarrez, Froylán C. | 15 | Mercado, Policarpo | PNC | n.i |
| 1.- Candidato único | | n.i | n.i | n.i |
| Morones, Luis N. | 12 | Rodarte, Fernando | PLM | n.i |
| 1.- Candidato único | | n.i | n.i | n.i |
| Ortega, Romeo | 14 | Miranda, Florentino | PLII | n.i |
| 1.- Sandoval, Genaro | | Reyes, Ramón | CRS | n.i |
| 2.- Espinoza, Antonio | | Medina, Santos | PLI | n.i |
| Pérez Taylor, Rafael | 4 | Salcedo, Armando | PNC/CNR | n.i |
| 1.- Seijas, Hipólito | | n.i | n.i | n.i |
| Salcedo, Ezequiel | 1 | López Olivares, Salvador | PLM | n.i |
| 1.- Lara, Rafael | | Argüello, Felipe | Independiente | n.i |
| Samayoa, Mariano | 2 | Hernández, Jerónimo | PNC | n.i |
| 1.- Candidato único | | n.i | n.i | n.i |
| Valadéz Ramírez, Antonio | 7 | Yañez Salazar, Antonio | PNC | n.i |
| 1.- Mijares, Antonio | | n.i | Independiente | n.i |
| 2.- Estrada, Roque | | n.i | n.i | n.i |
| Vizcarra, Rubén | 13 | Juárez, Isaías | PNC | n.i |
| 1.- Paz, Octavio | | n.i | PNA | n.i |

Fuente: Javier Mac Gregor Campuzano, *Elecciones federales y transición a un nuevo régimen: México, 1920 y 1922. Estudios de caso* y ajuste de datos con información propia obtenida en Biblioteca Virtual de la Cámara de Diputados.

* PLC: Partido Liberal Constitucionalista; PLM: Partido Laborista Mexicano; PNC: Partido Nacional Cooperatista; PNA: Partido Nacional Agrarista; PLII: Partido Liberal Independiente de Iztapalapa; CNR: Confederación Nacional Revolucionaria; CRS Club Regional del Sureste; PLI Partido Laborista Iztapaleño

** Los candidatos que están en la parte superior de cada apartado son los ganadores

En dicha investigación se enlistan los candidatos (ganadores y perdedores) de las elecciones federales para las legislaturas XXIX y XXX, la obtención de la información es a través de la prensa y otras fuentes primarias.⁵⁸ Estos datos nos permiten conocer a los diputados que ejercieron su derecho de reelegirse, a los que triunfaron o perdieron en el intento y a la dinámica que se mantenía con los suplentes. También nos muestra a los

⁵⁸ Javier Mac Gregor Campuzano, *Elecciones federales y transición a un nuevo régimen: México, 1920 y 1922. Estudios de caso*, Historia Mexicana, vol. LX, núm. 2, octubre-diciembre, 2010, pp. 1119-1174, El Colegio de México, Distrito Federal, México.

candidatos que previamente habían deseado ser diputados y después de otras legislaturas lo consiguieron. La tabla muestra a los diputados ganadores junto con sus rivales, así como su distrito, sus suplentes, el partido al que pertenecían y el número de votos obtenidos. Muchos de los datos no pudieron identificarse por la información disponible.

El caso del D.F. es ilustrativo porque contrasta con la idea del México brusco y poco democrático de la década de los veinte. Lo que demuestra este ejemplo es que existía competencia y que los contendientes participaban bajo un esquema electoral formal. Las dos legislaturas juntas muestran que la capital estuvo disputada por dos partidos: el Liberal Constitucionalista y el Nacional Cooperatista, ambos con 10 legisladores. El tercer partido era el Laborista Mexicano que logro 3 curules. El resto de los distritos pertenecieron a partidos pequeños y a candidatos independientes.

Hubieron elecciones verdaderamente competidas como en la que resultó electo Roberto Casas Alatraste en el distrito 9, donde se enfrento a 3 candidatos (uno del PLC y los otros dos independientes) que obtuvieron más 1000 votos cada uno, haciéndola una elección cerrada y que hace pensar que la unión, por ejemplo, de los dos candidatos independientes hubiera quitado el triunfo a Casas Alatraste.

Es importante mencionar que en la transición de la legislatura XXIX a la XXX hubo una redistribución de 12 a 15 distritos en el DF, lo cual, hizo que candidatos de cierto distrito aparecieran en la siguiente legislatura como de otro distrito, esto no significaba que representaban otra zona geográfica.

La evidencia que más compete a este análisis es la de los diputados que buscaron la reelección en la capital, siendo el caso de Octavio Paz Solórzano uno de los más ilustrativos e interesante. Paz fue elegido diputado por el Partido Liberal Constitucionalista en la legislatura XXIX, sin embargo, en el transcurso de su diputación, fundó el Partido Nacional Agrarista (PNA) junto con Antonio Díaz Soto y Gama, ideólogo destacado del zapatismo. Sus planteamientos primordiales fueron la realización de la reforma agraria y en general, los ideales proclamados por Emiliano Zapata (es el primer partido político que presenta proyectos sistemáticos sobre temas agrarios, consideraban a los campesinos como una clase explotada que debía luchar

contra su miseria). Esto representó una diferencia explícita con el PLC, lo cual lo llevó a intentar reelegirse, ahora por el PNA, en su mismo distrito (que era la zona de Mixcoac y Tacubaya; en la redistribución paso del décimo al treceavo distrito). En su intento por reelegirse perdió la contienda con Rubén Vizcarra del PNC.

En otro contexto, Rafael Lara diputado también en la XXIX, persiguió la reelección, fue candidato y la perdió ante Ezequiel Salcedo. Lo mismo le sucedió a Rafael Ramos Pedreuz, diputado electo por el distrito 6 en la legislatura XXIX, ejerció su derecho de reelección y perdió frente a Gustavo Arce en la siguiente legislatura.

En los periodos legislativos estudiados para este caso, solamente 4 de 12 diputados buscaron la reelección. De ellos, 3 (el 25 por ciento del total de diputados del D.F.) perdieron la contienda (Paz, Lara y Salcedo) y únicamente uno se logró reelegir (Carlos Argüelles diputado por el PLC). Esto, por un lado, corrobora las bajas tasas de reelección ya conocidas, pero también indica que había competencia real para los candidatos que buscaban la reelección, contrario a lo que se podría pensar, los diputados en búsqueda de la reelección no tenían nada asegurado.

En perspectiva internacional lo descubierto aquí contrasta con las altas tasas de éxito de los diputados que desean reelegirse. Por ejemplo, en EE.UU. el 91.3 por ciento de los diputados busca la reelección y de ellos el 92.8 lo consigue (porcentaje total entre 1960 y 1992). Por su parte, en Japón el 92 por ciento de los legisladores busca la reelección y el 81 por ciento lo consigue (porcentaje total entre 1958 y 1990).⁵⁹ El caso del D.F. se distancia inclusive del ejemplo brasileño donde la cifra de los congresistas que busca la reelección es siempre igual a la de que los gana, a pesar de que por periodos hay bajas tasas de reelección.

Esto de alguna manera es un indicador del valor que tenían las curules en la época, cabe preguntarse si los diputados contaban con los recursos suficiente para realizar los proyectos que sus electores o jefes demandaban. Lo que no hay duda es que existía un importante puñado de políticos que estaban al acecho de la Cámara de Diputados,

⁵⁹ David Samuels, *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*, Nueva York, Cambridge University Press, 2003, p. 40.

muchos de los candidatos perdedores, volvían para las siguientes elecciones y hubo varios casos de éxito.

Por ejemplo, Gonzalo González contendió para la legislatura XXX, y perdió. Sin embargo, volvió para la legislatura XXXI y en esa ocasión sí ganó. Por su parte, José F. Gutiérrez intentó ser diputado para la legislatura XXIX, no ganó, pero volvió para la siguiente legislatura y triunfó, para después reelegirse en la legislatura XXXI. El mismo caso le sucede al destacado político Luis N. Morones que fue candidato en la legislatura XXIX por el PLM, en esa elección perdió, pero posteriormente volvería a contender para ser diputado en la legislatura XXX y sería reelecto para la XXXI, siempre por el PLM.

Diputados perdedores continuaban con su carrera política y como se muestra, muchos de ellos consiguieron posteriormente la curul por el que se postularon anteriormente. Esto también ilustra que había un especial interés de personajes políticos por estar representando a su localidad en el Congreso, es decir, no buscaron otros puestos o vías para acceder al poder y esperaron a contender por su distrito.

El choque de fuerzas políticas que sucedía en el D.F. representa, de alguna manera, los conflictos que en otras esferas del poder ocurrían: centro-estados, partidos nacionales-organizaciones regionales, líderes regionales-programas políticos. En la confrontación electoral, con todo y sus defectos, se encontraba la esencia de la integración del Poder Legislativo, sucedía en el D.F. y hay condiciones para pensar que sucedía lo mismo en el resto del país.

Qué nos dice el caso del D.F. sobre la nominación partidista y los incentivos institucionales para reelegirse. En primer lugar, la flexibilidad en la nominación partidista se corrobora, no es notorio ningún impedimento institucional para que candidatos no se pudieran reelegir. En el D.F. (para este periodo) había únicamente partidos que eran o aspiraban ser nacionales, esto aunque podría representar una diferencia sobre el resto de los estados —que sí tenían partidos locales con representación en el Congreso—, no cambia la perspectiva pluripartidista y la manera en que se nominaba.

Sobre el número de personas que desearon reelegirse, siguen siendo extraordinario el bajo número de diputados que usaron la reelección. No obstante, los datos hubieran sido más alarmantes sin haber hecho este estudio de caso, es decir, si no se supiera que tres candidatos perdedores desearon reelegirse, sólo un diputado (el único ganador) aparecería en la lista del D.F. de los diputados reelectos. Esto podría ser un indicador de que las bajas tasas de reelección a nivel nacional, no necesariamente reflejen eso, sino un bajo porcentaje de éxito de los diputados que querían reelegirse. Esto por supuesto, no es comprobable hasta el momento, aunque abre una posible extensión de esta investigación. Por ahora se seguirá con la evidencia sobre los diputados reelectos, que a continuación se reanudará con la importante pregunta sobre por qué existían tan bajas tasas de reelección.

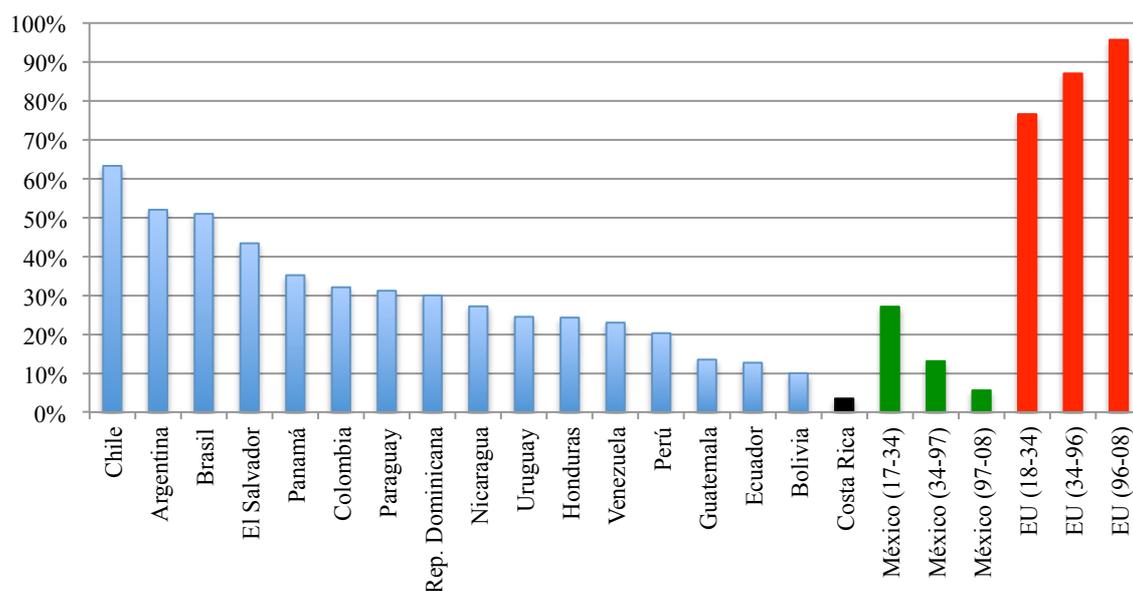
d) Bajas Tasas de Reección, un Análisis Comparativo entre Países.

Se ha dicho a lo largo de esta tesis, que las tasas de reelección en México son bajas en contraste con Estados Unidos y Brasil, mismos países que tienen una composición federal semejante. Lo que se observa es que estas bajas tasas de reelección no son ninguna coincidencia, sino respondían a un esquema político que daba ese resultado. Es decir, conocidas las tasas de reelección, se puede realizar una hipótesis de por qué resultaban bajas. Pero antes hay que explicar la razón por la cual se califican de esa manera, para después mostrar las hipótesis de este análisis.

Sobre esto, en el análisis comparativo de la reelección, lo que normalmente se rescata de este tipo de ejercicios son los países que tienen y no tienen reelección (es bien sabido que en América Latina sólo México y Costa Rica no tienen reelección consecutiva de legisladores), pero la comparación de los niveles de reelección que hay entre sistemas políticos resulta idóneo para contrastar posiciones.

Para fines de esta tesis, lo ideal consistiría en tener datos para distintas legislaturas en las primeras décadas del siglo XX; sin embargo, la información existente es poca, por lo que se hace un comparativo *sui generis*.

Gráfica 6: Tasas de reelección, comparativo entre países (promedios).



Fuente: LEGISLATINA (<http://americo.usal.es/oir/legislatina/reeleccion.htm>) para los países latinoamericanos y México de 1997 al 2008; *Reelection Rates of House Incumbents: 1790-1994* de David Huckabee y *Reelection rates over the years* en www.opensecrets.org para Estados Unidos; *Un congreso sin congresistas. La no reelección consecutiva en el poder legislativo mexicano* de Emma R. Campos para México de 1934 a 1997; y elaboración propia para México de 1917 a 1934.

La gráfica 3 muestra un comparativo de reelección para países americanos. En los casos de los países sudamericanos y centroamericanos, se promedian las tasas de reelección consecutiva de 1995 a 2008. Resalta el caso de Costa Rica que, junto con México (como se ha mencionado), es el único país que no tiene reelección consecutiva (menos en el periodo estudiado). También, se muestra un comparativo temporal de México y Estados Unidos. La elección de periodos es con base en momentos coyunturales en la historia del Congreso mexicano. La primera división es para distinguir las reformas anti reeleccionistas de 1933 mostrando las tasas de reelección consecutiva y el segundo momento es para distinguir la pérdida de mayoría absoluta del PRI en la Cámara baja exponiendo las tasas de reelección no consecutiva. Se presentan datos mixtos. Los sistemas legislativos de cada país varían: México, Estados Unidos, Argentina, Chile, Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay, República Dominicana y Uruguay tienen sistema bicameral, mientras el resto es unicameral. Además, los periodos legislativos cambian y van desde 3 hasta 6 años.

El objetivo es mostrar a México de manera comparada, como se observa en la gráfica. Como ya se ha dicho, la reducción en la experiencia legislativa es a partir de las reformas anti reeleccionistas. En la actualidad la reelección no consecutiva es de 5.6 por ciento; sólo Costa Rica tiene una tasa menor (3.5 por ciento). Los países latinoamericanos con reelección consecutiva muestran una varianza importante: el promedio es de 30.9 por ciento, lo que pondría a la media de las tasas de reelección posrevolucionaria justo en la mitad de la tabla. Mientras que en Estados Unidos hasta el 86 por ciento de los diputados ya había sido legislador previamente, en México la tasa máxima de todo el periodo fue de 40.2 por ciento. Las condiciones por supuesto eran distintas; el sistema político de Estados Unidos dista del mexicano en muchas características. Sin embargo, es útil poner en perspectiva y darle su debido peso a las cifras obtenidas en esta investigación.

Surge la pregunta de cómo llegó EE.UU. a esos niveles de profesionalización legislativa y a dicha conformación federal, vale la cuestión ya que su proceso histórico resulta útil en términos comparativos. Por tanto, es importante señalar que no siempre EE.UU. estuvo en dicha posición. Desde 1818 y hasta 1888, la reelección legislativa rondó alrededor de 50 por ciento, registrando tasas de reelección de hasta 40 por ciento en 1848,⁶⁰ dicha cifra se parece más a lo que sucedió en México y Brasil. No es casualidad que estas relativas bajas tasas de reelección suceden después de un conflicto armado y en el contexto de la “Democracia Jacksoniana”, etapa que dio inicio a la era del bipartidismo. El federalismo estadounidense también tuvo un papel central en esa época, pasó de estar en un federalismo dual (esferas igualitarias tanto los estados como la federación), a un nuevo arreglo que daba más facultades al Congreso en relación con los estados.

Por ello, varios académicos, como Samuels, ponen el ejemplo de EE.UU. a inicios del siglo XIX, para contrastarlo con Brasil y que fácilmente también se puede usar para comprender al México en el periodo aquí estudiado. Dos características fundamentales convergen en esta comparación: las bajas, pero crecientes tasas de reelección y el sistema federalista. En cierto sentido, se puede decir que Estados Unidos ya padeció estas características que tiene Brasil y que tuvo México, y que a la postre terminarían en

⁶⁰ Consultado en Congressional Research Service (<https://opencrs.com/>)

un poder legislativo totalmente profesionalizado. En su momento, las dudas respecto a la rotación de las Cámaras y su motivación federalista fueron disipadas en EE.UU.

Tomando en consideración el aspecto federalista por el cual pasaba EE.UU. se puede homologar aún más, tanto el contexto brasileño como el mexicano, esto, abre el tema sobre lo relativo que puede llegar a ser la calificación de “bajas” a las tasas de reelección, y lo riguroso que ha llegado a ser la perspectiva canónica del estudio de la reelección ¿Se estaba violando la ley fundamental del principio de la reelección?

La mayor parte de los países latinoamericanos presentan bajas tasas de reelección en contraste con Estado Unidos, pero si se compara entre países de América Latina, México presentaría moderadas tasas de reelección. La literatura en general, toma como parámetro el caso de EE.UU. por ello, es útil el análisis que hace Felipe Botero (2011) donde dice que por basarse en el caso de Estados Unidos, el patrón de carrera que se desprende de la literatura sugiere que los políticos aspiran ocupar un cargo en el Congreso y desean reelegirse continuamente. Este modelo teórico no necesariamente encaja con la dinámica de las carreras en América Latina, aunque esto no significa que se contraponga.

Samuels utiliza esa particularidad de las tasas de reelección como un argumento importante de cómo se conforma la estructura de oportunidad en la política brasileña, en específico, se desprende un silogismo sencillo: si se observan bajas tasas de reelección, se debe a que los legisladores no desean reelegirse, no por falta de ambición, sino por un esquema que apunta hacia otro lado fuera de la Cámara de diputados. Por tanto, la pregunta importante a responder es por qué las bajas tasas de reelección en México. Siguiendo a Samuels, es necesario exponer el valor relativo de aspirar a la Cámara en contraste con estar en otros puestos, para así responder esta pregunta.

e) Estructura de Oportunidad, Supuesto Teóricos.

Samuels establece que para entender el funcionamiento de la ambición política se tiene que explorar primero la “estructura de oportunidad” política de cada país. Existen tres factores que la determinan: 1) los beneficios relativos del puesto, 2) los costos relativos

de buscar y tener el puesto y 3) la probabilidad de ganar el puesto dada la decisión de perseguirlo.⁶¹

En esta investigación adoptamos la perspectiva de la teoría de elección que asume que los políticos son estrictamente racionales, es decir, cuando toman decisiones relacionadas con su carrera, analizan sus alternativas en términos de su probabilidad de ganar o perder. Los teóricos de la elección racional han precisado esta relación de la siguiente manera.⁶²

$$U_i(\text{Postularse para un cargo } o) = P_{io} B_{io} - C_{io}$$

Esto es, que la utilidad del individuo i de postularse para el cargo o es igual a la probabilidad de i de alcanzar el puesto o , multiplicado por el beneficio de obtenerlo. A esto se le resta el costo de la persona i de candidatearse por el cargo o . Por ejemplo, un diputado que busca una curul sólo se postularía si los beneficios esperados (multiplicados por la probabilidad) son mayores a los costos totales de llegar a la Cámara.

Suponemos que las preferencias tienen las siguientes propiedades: transitividad, completitud y monotonidad. En otras palabras, los políticos sostienen una ambición progresiva, que va de acuerdo a puestos a los que le asignan un mayor o menor valor. Los resultados de esta investigación dependen de la fortaleza de estos supuestos que normalmente están asociados a la microeconomía.

Explicada la teoría que sostiene este capítulo, la determinación de la estructura de oportunidad en México depende de el conjunto de posiciones elegibles que hay en el sistema político federal del país. La siguiente tabla muestra este conjunto de posibilidades para un político mexicano, contrastando épocas.

⁶¹ Samuels, 2003, p. 14 basándose en Rohde (2009)

⁶² Ver Black (1972)

Tabla 7: ¿Qué se elegía y se elige en México?

| <i>Cargo</i> | <i>1917-1934</i> | <i>Actualidad</i> |
|-------------------------|------------------|-------------------|
| Presidente | 1 | 1 |
| Gobernadores* | 31 | 32 |
| Senadores | 58 | 128 |
| Diputados | 235 | 500 |
| Diputados Estatales | 650 | 1142 |
| Presidentes Municipales | 2000 | 2445 |
| Suma | 2975 | 4248 |
| Población | 16,552,722 | 112,322,757 |
| Cociente | 0.018% | 0.004% |

Fuente: Ai Camp, Roderic, Mexican Political Biographies, 1884-1934, Primera edición, University of Texas Press, 1991; INEGI, Estadísticas Históricas de México, consultado vía web en www.inegi.gob.mx. El número de presidente municipales fue un calculo con base en información de la Enciclopedia de los Municipios en México, consultado en: <http://www.e-local.gob.mx>. Para el número de diputados en el periodo 1917-1930 se utilizó un promedio de las legislaturas que corresponden.⁶³

* O en su caso, Jefe de Gobierno.

Observando la tabla vemos las oportunidades que tenía un político en el periodo aquí estudiado, es notorio como las posibilidades de puestos públicos eran mucho mayores en el periodo de 1917 a 1930 comparándolo con la actualidad. Esto se ve con el cociente calculado ($0.018 > 0.004$), mostrando que la relación entre cargos disponibles y población es 4 veces mayor en el primer periodo.

Dada esta gama de posibilidades, la pregunta importante es: ¿Dónde se podía posicionar un político mexicano? Samuels propone que un político ambicioso se haría tres preguntas para conseguir un trabajo de elección popular: ¿Cuánto vale para mí? ¿Cuáles son mis posibilidades? Y ¿Cuánto me va a costar?

f) Escalonamiento de Posiciones Políticas

La intención aquí es representar los beneficios y costos que tenía alguien que buscaba un puesto político para el periodo estudiado en esta tesis. Se analizan los siguientes

⁶³ Para el dato sobre el número de diputados locales no se cuenta con la información completa. Se encontró la información sobre el número de diputados para 18 estados (Tabasco, Morelos, Nuevo León, Sonora, Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Michoacán, Veracruz, Estado de México, Querétaro, Puebla, Jalisco, Yucatán, Nayarit, Colima, Tlaxcala y Zacatecas) en distintos periodos (fundamentalmente entre 1917 y 1945). A partir de esta información se hizo un cálculo para el resto de los estados utilizando los censos de población por estado de 1930 y 1940.

puestos: diputado federal, gobernador, presidente municipal y diputado local. Normalmente los beneficios están relacionados con el pago recibido y otras facilidades, pero también se analizarán los activos políticos que se obtenían: desde la influencia que se podía ejercer en el puesto, hasta la oportunidad de patronazgo y de posibles recursos humanos. El objetivo es colocar en un orden jerárquico las posiciones estudiadas.

Para realizar este análisis se utilizarán todas las herramientas disponibles. Las fuentes son: declaraciones encontradas en los distintos diarios de debates, referencias periodísticas y fuentes bibliográficas. A diferencia de Samuels, se empleará en esta parte información relativa a la opinión pública.

Hacer un trabajo de ambición política en los inicios del siglo XX es algo complejo por la carencia de datos y el poco rastreo de los políticos de la época, como se ha dicho, la información es limitada por tratarse de un estudio histórico de inicios del siglo pasado, a diferencia de realizar este mismo análisis para la actualidad. Sin embargo, gracias a las extensas investigaciones sobre México de Peter H. Smith (1979), John D. Nagle (1979) y Roderic Ai Camp (1996) es posible tener un acercamiento fidedigno de la clase política histórica, en relación a su reclutamiento, su desarrollo y sus cambios.

Smith hace un escalonamiento de reputación de las posiciones en México, usando el criterio de reputación de Frank R. Brandenburg (1969). Al combinar su selección con este método, Smith hace una jerarquía formada por doce niveles de distintos cargos.

Tabla 8: *Posiciones de cargos públicos de Smith con ordenamiento de Brandenburg.*

| <i>Nivel de rango</i> | <i>Posición</i> |
|-----------------------|---|
| 1 | Jefe de la Familia Revolucionaria. |
| 2 | Presidente de México. |
| 3 | Miembros del círculo interno y líderes de facciones de la Familia Revolucionaria. |
| 4 | Miembros del gabinete, incluidos el regente del Distrito Federal; el jefe del Estado Mayor Presidencial, el secretario particular del presidente; los directores de las grandes empresas públicas y los directores de organismo paraestatales, comisiones, bancos y consejos. |

- | | |
|----|---|
| 5 | Gobernadores de los estados grandes y de los territorios federales, embajadores en puestos de prestigio, hombres regionales fuertes, líderes de ambas Cámaras del Congreso; comandantes de zonas militares y el presidente del partido oficial. |
| 6 | Senadores, jueces de la Suprema Corte, subsecretarios y directores adjuntos de grandes empresas públicas, comisiones, consejos y dependencias; el secretario general y los líderes de los principales partidos de oposición; y los secretarios generales de la CTM, CNC y FSTSE. |
| 7 | Directores y administradores de empresas públicas medias, directores de juntas federales secundarias, comisiones y organismos: gobernadores de estados medianos y pequeños; embajadores, ministros y cónsules generales. |
| 8 | Presidentes municipales de ciudades grandes. |
| 9 | Diputados Federales, jueces federales; el presidente y los miembros de los consejos ejecutivos regionales del partido oficial; líderes de los partidos menores de oposición; directores de bancos de crédito obrero, agrario y federal a nivel estatal y funcionarios del gabinete estatal. |
| 10 | Diputados estatales, jueces estatales, oficiales de distrito del partido oficial, funcionarios federales en los estados y patrones (caciques) locales. |
| 11 | Presidentes municipales de ciudades medianas y pequeñas, comandantes militares locales y funcionarios estatales y federales a nivel local. |
| 12 | Funcionarios locales del partido y consejeros municipales. |
-

Fuente: Peter H. Smith, *Los laberintos del poder, El reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*, El Colegio de México, primera reimpresión, 1982.

Para fines de esta tesis, solamente se utilizarán los puestos a elección popular que en el orden propuesta por Smith serían (los números en paréntesis son los cargos que existían para la última etapa del periodo que se examina): presidente (1), gobernadores de estados grandes (8), senadores (58), gobernadores de estados medianos y pequeños (23), presidentes municipales de ciudades grandes (55), diputados federales (235), diputados estatales (alrededor de 650), presidentes municipales de localidades medianas y pequeñas (más de 1900).⁶⁴

⁶⁴ Se considero estado grande a los que tenían una población mayor a 900 mil habitantes (censo de 1930), municipios grandes a localidades con más de 15 mil habitantes.

La exclusión es un tema importante y que concuerda con los preceptos teóricos de la ambición política expuestos anteriormente. Los cargos públicos que enlista Smith no son excluyentes entre sí, por ejemplo, se podía ser diputado y secretario de la CTM al mismo tiempo. Si basáramos la estructura de oportunidad en la lista de 12 niveles, los supuestos teóricos no se sostendrían, por ello, es importante acentuar que los puestos usados en esta investigación sí son excluyentes entre sí. Constitucionalmente un cargo electivo no permite que tengas otro, sólo si se pide licencia, pero como en esta investigación usamos las personas entrantes al puesto, no las salientes, no se registran ni cargos con solicitud de licencia, ni remociones de cualquier tipo.

La jerarquización de Smith es un ordenamiento adecuada de una escala mexicana basada en percepciones políticas, pero se necesitan más datos para categorizar los perfiles a estudiar.

g) El Valor de una Curul en la Cámara de Diputados

Esta investigación se centra en analizar la Cámara baja, por tanto, el objetivo es determinar el funcionamiento de la ambición política con base en el valor de ser diputado, para después analizarlo de manera comparativa. Ya se vio en la jerarquización de Smith que ser diputado federal representaba estar en la novena posición de doce lugares, una calificación baja. Sin embargo, es necesario aportar más evidencia sobre las condiciones de la época para así estimar aproximadamente cuánto valía ser diputado, un buen acercamiento a esto es la cantidad de dinero que se disponía y se utilizaba. También se proveen más pruebas desprendidas de información obtenida en los Diarios de Debate, así como la que corresponde a la opinión pública.

El presupuesto destinado al Congreso de la Unión ha variado de la misma forma en que ha cambiado el número de diputados. Tener una aproximación de cuánto ganaban y cuánto podían administrar los legisladores en esa época nos lleva a analizar el monto que se destinaba a los gastos administrativos del legislativo. Lo importante es ser comparativo para contrastar los beneficios de los puestos en México.

La actividad administrativa siempre ha sido un porcentaje minoritario en el presupuesto federal, en este rubro se encuentran los salarios de todos los puestos dependientes a una

oficina gubernamental. James W. Wilkie (1973) detalla la evolución histórica que tuvieron los montos proyectados y logrados para las distintas áreas gubernamentales. A lo largo de la historia ha habido secretarías que han acaparado el presupuesto de lo que ahora se conoce como gasto corriente, tal fue el caso a inicios del siglo XX de la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Este ramo de gastos administrativos también ha surtido históricamente tanto al poder judicial como al poder legislativo, y en contraste con el Ejecutivo, los montos destinados son mucho menores, esto tiene sentido por la lógica de dominio del aparato burocrático gubernamental que se dio paulatinamente desde la Reforma y hasta la era del PRI.

Los datos van en concordancia a lo expuesto previamente en esta investigación, las fechas coinciden en la relegación que tuvo el Legislativo, esta vez en relación al presupuesto que se le destinaba. Wilkie expone que desde la década de los treinta los gastos administrativos designados para las fuerzas armadas, para el Poder Judicial, para el Poder Legislativo y para algunas secretarías específicas, disminuyeron considerablemente después de una cierta estabilidad mostrada anteriormente, este dinero pasaría a más presupuesto en gasto económico y social gestionado por oficinas federales.

Para el periodo de 1917 a 1934 el promedio de gastos administrativos era de 68 por ciento en relación al presupuesto federal, para el periodo de 1934 a 1963 el porcentaje se reduciría considerablemente en un promedio de 37 por ciento.⁶⁵ La historiografía se ha enfocado en la disminución y el impacto que ha tenido esta reducción en la milicia.

El paso casi radical que hubo después de la Revolución de un gobierno de militares a uno de civiles, no sólo es notorio en la conformación de la élite política, sino también en el presupuesto que se le destinaba. Un militar ganaba —y administraba— mucho más en la primera década del siglo XX, que a finales de los cuarenta. Por razones presupuestales tuvieron que administrar de manera diferente los recursos. Algo similar sucedió con el poder legislativo.

⁶⁵ James W. Wilkie, *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910*, University of California Press, Second Printing, 1973, p. 99.

La asignación de “Gastos Administrativos Menores” (llamado así en la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados) al Legislativo de 1917 a 1934 tuvo un promedio de 2.5 pesos per cápita, en contraste de 1934 a 1963 se redujo a .7 pesos per cápita. Es decir, tuvo una disminución de 72 por ciento, cifra superior a la reducción de 45 por ciento de la milicia.⁶⁶

El poder legislativo sufrió un cambio superior al ejército en términos presupuestales, este resultado es sorprendente por que a pesar de que en volumen no es tan significativo, la reducción relativa que tuvo da otro indicio de la “deslegislación” de la política mexicana. Por eso, la distribución del presupuesto coincide con las investigaciones de reclutamiento político, sin embargo, esto no ha sido enfatizado de la misma manera como sucedió para la desmilitarización de la política en México.

Los años que estudiamos en esta investigación son precisamente los más importantes en esta transición y modificación de la vida pública en México, por ello, la reelección vuelve a destacar por sus efectos. El empobrecimiento general que hubo en la Cámara de Diputados no sólo se dio a niveles presupuestales, sino fundamentalmente políticos. Ya sabemos que el valor de ser diputado cayó conforme descendía su actividad parlamentaria y su presupuesto, pero había otros factores que también mermaban a los legisladores.

Se encontró otra evidencia sobre los sueldos de los legisladores, pero es difícil sustraer algo sin ser comparativos con otros puestos, el diputado Zincúnegui Tercero en el año de 1919 decía:

...Se ha aducido aquí como una razón de mucho peso, que la próxima Legislatura perciba la suma de \$1,000.00 mensuales por dietas, estoy en contra de eso, nuestra suma de \$750.00 es justa...⁶⁷

Con la única información que se puede comparar —por el momento— es con la encontrada en otro diario de debate un par de años después, en relación a la asignación del presupuesto destinado al poder judicial. En 1922 se discutió sobre los sueldos de los

⁶⁶ Promedio anuales realizados por cuenta propia con información de Wilkie (1973).

⁶⁷ Diario de Debates, Legislatura XXVIII - Año II - Periodo Ordinario - Fecha 19191119 - Número de Diario 59

distintos rango en el poder judicial, desde magistrados hasta jueces locales. La Comisión de Presupuestos aprobó en la partida 2,001 una reducción de la cuota diaria de un magistrado federal de 60 a 50 pesos diarios (de mil ochocientos a mil quinientos mensuales).⁶⁸ Comparándolo, serían 25 pesos diarios de los diputados contra 60 de un magistrado, una gran diferencia si se considera que ambos son puestos federales. Y todo esto sin contemplar los costos.

Al pensar en los costos de ser un diputado, el más relevante quizás es el utilizado para lograr serlo, es decir, el dinero que se invierte en una campaña política. Se piensa que entre más recursos se inserten en una campaña más probabilidades de ganar habrá. A pesar de no contar con plena información sobre las campañas políticas en la época, se sabe que fue Álvaro Obregón el iniciador del concepto de campaña política masiva (y ciertamente moderna) en México. En un llamado a sus aliados y simpatizantes, desde inicios de 1919, organizó junto con su equipo una campaña donde llamaba a los candidatos a diputados a realizar un esfuerzo conjunto. Sus gastos fueron financiados mayormente por donaciones de sus partidarios, pero también por su cartera.⁶⁹ Esto simboliza que desde 1920 ya se contemplaba la destinación de grandes recursos a la promoción política desde los bolsillos particulares, en 1924 el diputado C. Díaz Soto y Gama expresaba en tribuna:

La pasada campaña para diputados al Congreso de la Unión de Rodrigo Gómez os prometo que no cuesta esa campaña menos de doscientos mil pesos.⁷⁰

De ser cierto, esa campaña habría costado más de 10 años de sueldo en la Cámara de Diputados, y aunque fuera exagerada, esta declaración da una idea de la estimación que se tenía en la época sobre los altos costos en campaña.

Aunados a los costos de campaña, ser diputado a inicios del siglo XX no era cosa sencilla, sobre todo para los diputados que provenían de los estados más lejanos de la capital. Ser diputado implicaba renunciar a una serie de beneficios, algunos de ellos personales, que dificultaban la decisión de mudarse a la Ciudad de México. Los costos

⁶⁸ Diario de Debates, Legislatura XXX - Año I - Período Ordinario - Fecha 19221117 - Número de Diario 55

⁶⁹ Ma. del Carmen Aguilar Zinser, *La primera campaña política del General Álvaro Obregón a través de su correspondencia 1919-1920*, Memoria del XV Simposio de Historia y Antropología, Volumen. 1, pp. 423-435, 1991. Universidad de Sonora, Departamento de Historia y Antropología. Hermosillo, Sonora, México.

⁷⁰ Diario de Debates, Legislatura XXXI - Año I - Período Ordinario - Fecha 19240823 - Número de Diario 4.

de transporte para un diputado de Sonora, por ejemplo, eran muy altos. A diferencia de ser diputado local o tener cualquier puesto estatal, si se quería desarrollar una carrera en su localidad, un puesto federal implicaba mayores costos. La conexión electoral, la destinación de recursos, la promoción y el contacto con sus jefes políticos y electores, hacía, en general, el labor de diputado algo relativamente costoso.

Otro indicador son las opiniones enunciadas en artículos, caricaturas y otras formas de expresión, la mayoría de estas a nivel periodístico. A pesar de que no es una medida rigurosa, entender a la opinión pública de otra época a través de estas voces y plumas, no sólo ayuda a comprender el panorama político, sino es la única aproximación que se tiene en relación al sentir popular, ya que antes no existían mediciones sociales de opinión pública. En una caricatura en 1934 se decía esto de los “poderosos”:

Diputado ¿Por qué les dicen “representantes populares”, si son de lo más impopular...?

Embajador, personaje oficialmente autorizado para denigrar al país en el extranjero.

Gobernador, ver virreyes.

Políticos (no en balde se les llama “hombres públicos”...)

Virrey, ver gobernador.

Tapado, a fin de cuentas, el tapado es el pueblo.⁷¹

Lo que refleja esta opinión es el desgaste sistemático de los diputados en la época, semejante al del día de hoy. Esto concuerda con el escalamiento de Smith, con la disminución del presupuesto legislativo y en general, con una percepción de desprestigio de los diputados. ¿Acaso en algún momento en la historia legislativa mexicana los diputados gozaron de cierto renombre dentro de la clase política? En un sentido más amplio habría que pensar en los procesos históricos que han pasado las Cámaras bajas en el mundo y si esto es un reflejo de la representación popular.

Es importante hacer la aclaración que para el periodo aquí estudiado ser diputado, en efecto, era estar en un rango menor, sin embargo, para la etapa posterior, es decir los años del PNR y del PRI, el valor de diputado quizás no se disminuyó, pero claramente tuvo un papel más secundario por el desplazamiento de la Cámara en los años presidencialistas. Si el valor de ser diputado ya era poco con la reelección, sin la reelección es probable que sea menor.

⁷¹ Excélsior, visto en Smith (1979) p. 368

Con la reelección ser reelecto adquiriría un valor interno distinto. De esto ya se habló en el capítulo anterior en la sección donde se especifica sobre los funcionarios de la Gran Comisión. Los pocos que se reelegían lo hacían racionalmente, después de establecer los beneficios de estar en otros puestos y tomando en cuenta los beneficios intralegislativos.

La manera en que se constituye internamente la Cámara es fundamental para el desarrollo de los incentivos organizacionales. La legislación mexicana, como la brasileña, no tenía un sistema ordenado con normas de trabajo específicas que permitiera tener una carrera intralegislativa y subir escalonadamente en ésta. Las bajas tasas de reelección y el argumento de la ambición extralegislativa insinúan también esta afirmación.

Esto sucedía ya que existían pocos puestos importantes en las legislaturas, Samuels utiliza este mismo argumento para Brasil cuando defiende su postura sobre la estructura de oportunidad extralegislativa. En México, de un promedio de 235 curules, los cargos internos más importantes eran ser Presidente y Secretario de la Gran Comisión, presidir alguna de las comisiones más relevantes (Gobernación, Insaculación de Jurados, Justicia, entre otros) y por otro lado, ser un diputado activo en tribuna. Esto último se desprende luego de revisar los diarios de debates donde se observa que los grandes oradores (también los que participaban continuamente) eran cercanos a personajes políticos importantes o ellos mismos desarrollaron una carrera política prolífica, tal es el caso de los congresistas Zincunegui Tercero (4 veces legislador) y Agustín Arroyo Ch (3 veces reelecto) prominentes oradores. De la misma forma, aquellos diputados que representaban intereses muy específicos y en ocasiones actuaban como oposición, también tenían puestos de notabilidad, por ejemplo, el líder del PNA (Partido Nacional Agrarista) el diputado Antonio Díaz Soto y Gama (4 veces diputado). Ellos sostenían su cargo de diputados por pertenecer a otra categoría interna, la proyección que les daba ser participativos les daba beneficios fuera y dentro del Congreso.

Es importante mencionar el periodo de duración, ya que sus efectos en la rotación de cuadros y en la parte organizacional afectan la dinámica legislativa. Para el periodo estudiado (1917-1933) con periodos legislativos de dos años, cada año se cambiaba al

Presidente de la Cámara de Diputados.⁷² En la reglamentación interna del Congreso (la correspondiente al Congreso Constituyente y que fue reformada hasta 1934) se establecía que el Presidente y los Vicepresidentes de ambas Cámaras no podían ser reelegidos.⁷³ El tiempo de ejercicio legislativo es poco en términos comparativos, tanto los diputados normales, como los que tienen cargos de dirección, o bien los que participan en comisiones, ostentan su cargo en un mínimo periodo. Incluso con datos actuales (periodo para diputados de tres años, un año más) México es uno de los países con menor duración legislativa.⁷⁴

Una de las evidencias de la poca institucionalización interna del Legislativo fue el trabajo en comisiones. Las comisiones legislativas eran órganos secundarias en el ejercicio parlamentario, la especialización y el estudio de una ley eran tareas que competían más a los bloques parlamentarios interesados. De acuerdo con Hernández (2001) el reparto y el comportamiento de las comisiones de 1917 a 1940 era irregular por la fragmentación y el conflicto político de la época.

La rotación anual en la Presidencia de la Cámara baja también es otra de las muestras de la falta de mecanismos que pudieron fomentar la institucionalización legislativa. Aún con reelección legislativa, la no reelección en cargos internos era otro de los factores que dirigían las carreras políticas al ámbito extralegislativo, específicamente al estatal. Samuels (2011) aludiendo a Figueredo y Limongi (1996) dice que la regla de rotación de los líderes de la Mesa Directiva en Brasil pone de manifiesto la ausencia de normas institucionalizadas para el desarrollo de la carreras parlamentarias, es decir, existen pocas posiciones de poder que se pueden establecer para una carrera legislativa en la Cámara de Diputados.

Samuels (2011) señala que para que exista una institucionalización legislativa, es necesario un sistema que permita el escalafón en el servicio legislativo. Si no hay oportunidad de profesionalización interna en los puestos de relevancia en la Cámara, no

⁷² Enciclopedia Política de México, Tomo V, *Congresos Constituyentes y Legislaturas de México Siglo XIX-XX*. Cámara de Senadores.

⁷³ Es curioso como el mismo Reglamento Interno establece que los Secretarios y Prosecretarios podían ejercer su cargo durante el tiempo de las sesiones de un año, pudiendo, ellos sí, ser reelectos. Visto en *Modificaciones al reglamento interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión realizados por el Congreso Constituyente de 1916* (http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/regla/Mod_Reg_1916.pdf)

⁷⁴ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2101.html#fi>

se garantiza la institucionalización parlamentaria. Acompañado de la reelección es necesario situar correctamente los incentivos internos para que un diputados pueda aspirar en un periodo de tiempo razonable a los puestos directivos.

Como se ha demostrado, el valor que se le asignaba a un curul en el sistema político mexicano era muy bajo: los partidos políticos, las organizaciones y los interesados en política veían poco atractivo invertir recursos para llegar a ser diputado, o bien, reelegirse. No existían estímulos fuera de la Cámara, y tampoco dentro de ésta. Las normas no fomentaron un escalafón en los puestos internos de la Cámara: en las comisiones por ser posiciones secundarias y vagas, y en la Mesa Directiva (o en la Gran Comisión) por su difícil acceso y pocos puestos deliberativos. Smith (1982) en su amplio estudio sobre movilidad política confirma lo dicho en este pasaje, para el periodo de 1917 a 1940 más del 60 por ciento del total del agregado estratificado de políticos nunca superó la Cámara de Diputados (terminó su carrera), es decir, no siguió visiblemente su trayectoria política.⁷⁵ Finalmente esta cita de Nacif (1993) ilustra muy bien el análisis que se realizó en esta sección: *“La no reelección consecutiva y la escasa capacidad real de los legisladores de ejercer sus poderes formales transformaron a los puestos en el Congreso en oportunidades políticas poco atractivas.”*⁷⁶

h) Valor de otros puestos

Los cambios más significativos en la burocracia mexicana para el periodo estudiado se dieron en el periodo de 1924 a 1928, a parte de reorganizar el sistema bancario, Plutarco Elías Calles redujo los sueldos y restringió los gastos de todas las dependencias estatales. Esta reforma, especifica Wilkie, afecto a todas las dependencias tanto federales, estatales y locales.

Posteriormente, vino la crisis de 1929 proveniente de EE.UU. y que en México llegó a su punto más crítico hasta 1932. México pudo salir de la crisis porque más de las dos terceras partes de su población trabajadora se encontraba ocupada en la agricultura, y

⁷⁵ Peter H. Smith, *Los laberintos del poder, El reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*, El Colegio de México, primera reimpresión, 1982.

⁷⁶ Benito Nacif, *La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados de México*, Documento de Trabajo de la División de Estudios Políticos del CIDE, número 63, México, 1997, p. 14.

ésta casi no se encontraba ligada al mercado internacional. El Estado también vio disminuir sus ingresos, lo que propició que se evitara el pago de la deuda y un decremento temporal de los sueldos de la burocracia.

Después de dos descensos sustanciales en los ingresos de la burocracia, se debería esperar un relativo desorden en la composición de la estructura de oportunidad. Sin embargo, los datos presentados por Wilkie no muestran esta caída, al contrario, menciona la fuerza que adquirieron las Secretarías de Estado a finales de los treinta.

Una Secretaría de Estado constituía —y constituye— el ente administrativo más importante de la estructura gubernamental, esto por tres razones: por su capacidad deliberativa, su concentración de recursos humanos y el dinero que se maneja. Su fundamento constitucional se encuentra establecido en el artículo 90, y es creada para colaborar con el Ejecutivo federal de la Unión en el ejercicio de sus funciones administrativas. Como se ha establecido, conforme el Presidente adquiría más facultades, las secretarías de estado se engrandecerían. Cada secretaria tenía su propio funcionamiento, pero es posible decir que 10 puestos directivos eran decisión inequívoca del Presidente de la República, haciendo las carteras del gobierno federal unas de las más codiciadas, no sólo durante el presidencialismo mexicano, sino en todo el siglo XX.

Con respecto a los estados se puede decir que por el esquema federalista, expuesto ampliamente en este capítulo, los gobiernos locales eran de mucha relevancia, en específico la cabeza: el gobernador. Los beneficios de dicho puesto político eran múltiples por que se administraba una enorme cantidad de oportunidades políticas y recursos. Ser gobernador tenía la equivalencia de ser un “virrey”, como se caricaturizó anteriormente, aunque con ciertos matices.

Hasta 1929 en la mayoría de los estados se disputaba el dominio regional en el marco de un pluripartidismo bastante diverso. Los gobernadores contaban con mucho poder político no sólo local, sino también federal, por sus enviados tanto en el Congreso, como en la maquinaria federal. El gobernador también tenía poder de veto para los congresistas y escogía su propio aparato burocrático estatal.

La relación anómala que históricamente han sostenido los gobiernos estatales con sus congresos locales, hacen pensar que los diputados estatales funcionaban como otros puestos del aparato estatal. Sin embargo, existen estudios que muestran la gran actividad que sostenían los congresos locales, desafortunadamente, cada estado contaba con su propia legislación y es difícil encontrar un patrón, pero se identificaron 4 casos (Morelos, Sinaloa, Tlaxcala y el D.F.⁷⁷) donde se observa a la historia de las legislaturas locales como un proceso complejo y con varios altibajos, sobre todo en el periodo de 1917 hasta 1934. Weldon (2003) menciona que los congresos locales importaban más a la maquinaria política local que el Congreso federal, esto por una serie de factores: eran su propio colegio electoral, definían los límites distritales, ratificaban la elección de presidentes municipales, entre otras cosas.⁷⁸

Ante todo esto, fueron fundamentales los partidos locales. Nacif (1993) indica que los partidos regionales, a través de sus líderes, tenían amplios canales institucionales para ostentar su representación local. Sus incentivos estaban depositados en las asambleas locales y su proceso de nominación se depositaba en esa estructura.

Los diputados locales mantuvieron una posición constante hasta 1934. A pesar de que su relevancia dependía de los pocos vetos locales, no tenían los costos que implicaba ser un diputado federal y algunas veces también funcionaba como trampolín en las carreras políticas. De la misma forma, por la cercanía (o conflicto) con los gobernadores y por la fuerza de algunos partidos locales, las asambleas locales fueron un elemento plenamente activo en el sistema federal mexicano, Weldon (2003) da suficientes ejemplos al respecto. La codependencia con el ejecutivo estatal fue vital en el funcionamiento de los estados, en términos de política pública y estrategia política. Para Carlos Moncada (1979) los diputados locales de esos años llegaron a tener mucha autonomía, facultades extraordinarias y chocaban con frecuencia con los mandatarios locales. De 1917 a 1934, 16 gobernadores salieron por desafuero de la legislatura local de su estado y no por orden presidencial (como sí sucedió después).⁷⁹ Esto es un

⁷⁷ Para los casos de Morelos y Sinaloa, ver Raúl López Flores et al. (2011). Para el caso de Tlaxcala, ver Diana Juanico (1987). Para el caso del D.F. ver Macgregor (2010)

⁷⁸ Jeffrey A. Weldon, *El Congreso, las maquinarias políticas y el Maximato: las reformas antireleccionistas de 1933*. En *El debate sobre la reelección legislativa en México: una perspectiva histórica e institucional*, Fernando F. Dworak (comp.), FCE, 2003. p. 44.

⁷⁹ Patricia Drijanski, *op. cit.*, p. 143.

indicador de la relevancia de las legislaturas estatales en contraste con el poder nacional.

Al hablar en general sobre el nivel estatal se pueden valorar positivamente casi todos los cargos. Chhibber y Kollman (2004) sostienen que cuando los gobiernos locales cuentan con mayores capacidades y recursos, los votantes tenderán a votar por partidos en este nivel de gobierno, con independencia de su relevancia en la arena nacional. De este modo se favorece la desnacionalización del sistema partidario.

Previamente ya se ha hablado de cómo Wilkie descubre que los estados nunca vieron afectado su presupuesto por más de 100 años, al contrario, se favorecieron por que poco a poco fueron recaudando menos y recibiendo lo mismo. Esto sucedió para el periodo aquí estudiado y coincide con el empoderamiento provincial del cual ya se ha impregnado de información. Siguiendo a Chhibber y a Kollman este efecto sucedía: los estados eran importantes políticamente y percibían una buena cantidad de recursos, por tanto se favorecía la estructura partidista-sectorial de las entidades federativas y se desnacionalizaba el sistema político. Todo esto es una buena aproximación de los efectos que tuvo la relevancia provincial en México.

Sobre los presidentes municipales, es todavía más complejo hacer una generalización, su multiplicidad lo hacía un puesto difícil de explicar, pero con los argumentos de Smith (1982), es posible decir que sí había una gran diferencia entre presidir un ayuntamiento pequeño a uno grande.

De los datos encontrados, es útil observar la importante caída que hubo en relación a los ingresos percibidos desde el municipio. Wilkie observa un descenso grave, precisamente desde 1930, en la proporción de la recaudación federal de los municipios.⁸⁰ El ascenso del presidencialismo y el descenso de la relevancia municipal no es coincidencia, las localidades se convirtieron en entes totalmente dependientes de la federación y los estados, lo cual reducía el campo de acción de un alcalde, marginando su relevancia política. En contraste la proporción de los estados no cambió, por lo que los ingresos del municipio tuvieron que haber sido administrados por ellos.

⁸⁰ James W. Wilkie, *Ibid...*, p. 23.

Para el periodo estudiado Roderic Ai Camp (1978) señala que de la década de los veinte a los años cincuenta hay una transición de un esquema que apuntaba hacia los municipios. En 1930 alrededor del 10 por ciento de la elite política había sido alcalde, a diferencia de finales de los cincuenta que en promedio sólo un 3.5 por ciento había sido alcalde.⁸¹

Este mismo cambio se nota para los estados, pero es hasta después de las reformas de 1933 que es notorio. La misma tendencia del porcentaje de cargos a nivel local detentados por miembros de la elite política nacional, se observa en el caso de los miembros de la clase política que después de 1920 fueron jueces estatales (4.8 por ciento) y locales (6.4 por ciento). Esto nos da otro indicio de que el cambio que se da en la estructura de oportunidad política también se registra en el poder judicial.

Finalmente, para continuar con el cálculo de la ambición política, es necesario una exploración de las probabilidades de un político para llegar al puesto deseado, esto ya ha sido relativamente discutidos. Las posibilidades de alcanzar un cargo estriban en el número de puestos disponibles. Así, la probabilidad de ser alcalde son mucho mayores a las de ser senador, como las de ser diputado son mayores a las de ser presidente. Para subrayar esto ver la tabla 7.

De la misma forma, la probabilidad de ganar un puesto esta en función de la competencia que se tiene. Generalizar sobre las contiendas políticas para los puestos vistos hasta ahora es algo arriesgado. Para esto volvemos a recurrir al estudio de caso del D.F. donde se demuestra que las probabilidades de que un candidato a diputado en el D.F. gane (para ese periodo) eran variadas. Para los que deseaban reelegirse eran bajas y para otros contendientes eran altas. Lo relevante es que se competía y las probabilidades eran positivas.

Recapitulando, en la posrevolución, a parte de la bien documentada desmilitarización y de la previamente explicada *deslegislación*, hubo una especie de afianzamiento de los poderes locales. En perspectiva histórica, y nuevamente refiriendo a Samuels (2003), en

⁸¹ Roderic Ai Camp, *Quiénes alcanzan la cumbre: la élite política mexicana*, Foro internacional, COLMEX, v. 19, no. 1 (73) (jul.- sept, 1978), p. 50.

México sucedió una especie de congelamiento del federalismo semejante al de Brasil. En 1937 Getulio Vargas funda el Estado Novo donde públicamente e intencionalmente destruye el federalismo, sin embargo, ni Vargas, ni las dictaduras militares alentaron una real elite política nacional. Como resultado, cuando hubo competencia electoral (después de las dictaduras) las elites políticas se concentraron en ganar poder en el nivel estatal. Es decir, en la época autoritaria brasileña no se destruyeron los preceptos federalistas, sólo se congelaron.

En México, sucedió algo parecido. A pesar de que el federalismo en la Constitución 1917 se compuso como un dogma constitucional (ver artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), muchos académicos han argumentado que la constitución de 1917 renovó la propensión centralista que hubo en el porfiriato (ver González Oropeza 1987). Esta argumentación proviene de la reducción de competencias de los municipios y su forzosa subordinación económica, política y legal hacia los estados. Esta perspectiva es cierta desde la autonomía municipal, pero no desde la estatal, ante esto la renovación centralista municipal después de 1917 se tiene que ver de manera detallada.

La literatura sobre federalismo también ha señalado que los gobiernos posrevolucionarios presenciaron una indeterminación en relación al federalismo: en primer lugar, por que la Constitución no estableció las competencias tributarias entre los niveles de gobierno, y en segundo lugar, por la rebelión delahuertista de 1923 que generó una crisis política federal. Esto cambiaría con la creación del PNR y después con el gobierno de Lázaro Cárdenas, donde él adquiriría el rol de jefe de partido gobernante. De esta manera, el federalismo adquiriría un papel secundario pero no menor y sin mayores movimientos en el resto del siglo XX (a pesar de una importante Convención Fiscal en 1947). Esto lo demuestra la casi nula modificación en la evolución de las finanzas estatales (como se vio anteriormente cuando se comparó con el presupuesto destinado al poder Legislativo y Judicial); el crecimiento de la administración pública federal; y fundamentalmente la centralización del poder político que comienza en el lapso que va de la creación del PNR en 1929 hasta las reformas de 1933. Así, comenzaría una suerte de congelamiento al sistema federal que se mantendría a través de mecanismo coercitivos y una fidelidad hacia el centro.

i) Rutas de los Políticos, Estudio de Caso para las Legislaturas XXXIV y XXXV

El valor deducido hasta ahora ha sido únicamente en términos del valor presente de los puestos, falta hacer un análisis del valor futuro y la prospectiva que le daban los políticos. Aquí es importante conjeturar y hablar sobre otros beneficios que también eran fundamentales.

Hasta el momento se ha descrito a la Cámara de Diputados como una confluencia de rangos menores por su valor político y económico, sin embargo, en algunos casos no fue así, en primer lugar por el trampolín legislativo y en segundo por el grupo de los reelectos.

Nuevamente hay que citar las bajas tasas de reelección que son la evidencia más clara. Éstas son el primer indicador del valor inferior que se le dio a los diputados en la estructura de oportunidad política. Estas tasas nos apuntan lo siguiente: el diputado no tenía tanto deseo de reelegirse, sin embargo, quiso ser diputado por una ocasión (es decir, los que nunca se reeligieron). Recordando los preceptos de la teoría de la ambición, los costos no podían ser mayores que los beneficios, de esta manera no hubieran sido candidatos. Por tanto, había una clara diferencia entre los beneficios y costos de ser diputado si ya había sido o no diputado.

Hay que enfatizar que los incentivos a analizar son los que pertenecen a los que ya eran diputados y no quisieron reelegirse. Aquí hay que volver a citar el caso de estudio del D.F. donde se ve que un diputado no tenía asegurado su puesto para la siguiente legislatura, le faltaban pasos para culminar, si es que así deseara, su carrera en el legislativo. Había costos y riesgo por que se sabía de las bajas tasas de éxito de los que buscaban reelección (por lo menos para la Ciudad de México).

Entonces, lo fundamental es observar hacia donde iban los legisladores después de su encargo en la Cámara. Para esto se usan dos estudios de caso: la legislatura XXXIV que va de 1930 a 1933 y la legislatura XXXV que va de 1932 a 1934. Esta última legislatura es una de la más significativas por que es la misma que aprobó las reformas de 1933 y la primera en donde no se podían reelegir los diputados.

Realizar este estudio de caso nos recuerda la naturaleza de esta tesis que es el análisis político desde los individuos. Aquí, se buscó nombre por nombre en distintas fuentes datos sobre las biografías de los diputados integrantes de éstas legislaturas. Para la XXXIV de un total de 174 diputados, se encontró información (en algunos casos vasta y en otros parcial) de las carreras políticas de 120 diputados. Para la legislatura XXXV de 153 diputados se localizó información de 106.

Se buscó básicamente qué puestos habían ocupado posteriormente los legisladores de la XXXV, dando preferencia a la información de sus carreras en la inmediatez de haber acabado su periodo en la Cámara baja. Por la divergencia de calendarización de cada estado, hay casos donde algún político fue gobernador meses después de haber dejado la diputación, otros que incluso pidieron licencia para hacerlo. Lo mismo para otros puestos.

Tabla 9: *Ruta de los Diputados de la Legislatura XXXIV*

| <i>Ruta</i> | <i># diputados</i> | <i>Porcentaje</i> |
|---------------------------|--------------------|-------------------|
| Diputado reelecto | 47 | 41.96% |
| Senador | 11 | 9.82% |
| Puesto estatal | 11 | 9.82% |
| Gobernador | 7 | 6.25% |
| Puesto estatal partidista | 7 | 6.25% |
| Alcalde | 5 | 4.46% |
| Gobierno Federal | 5 | 4.46% |
| Iniciativa Privada | 3 | 2.68% |
| Precandidato a gobernador | 3 | 2.68% |
| Sindicatos o agraristas | 3 | 2.68% |
| CEN PNR | 2 | 1.79% |
| Muerto | 2 | 1.79% |
| Diputado local | 2 | 1.79% |
| Militar | 1 | 0.89% |
| Academia | 1 | 0.89% |
| Poder Judicial | 1 | 0.89% |
| Desafuero | 1 | 0.89% |
| Total | 112 / 153 | 73% / 100% |

Fuente: Ai Camp, Roderic, *Mexican Political Biographies, 1935-1993*, Tercera edición, University of Texas Press, 1995. Ai Camp, Roderic, *Mexican Political Biographies, 1884-1934*, Primera edición, University of Texas Press, 1991. 50. Musacchio, Humberto, *Quién es quién en la política mexicana*, Diccionario, Plaza Janés, 2002. Archivo General de la Nación, documentos varios. Consulta Web. Diarios

A primera vista, se podría pensar que la mayoría de los diputados decidieron tomar una ruta legislativa, sin embargo, sólo 47 de 153 diputados lo hicieron. Aquí hay que tomar en cuenta dos cosas: en primer lugar se trata de la legislatura que registró la mayor tasa de reelección consecutiva en el periodo aquí estudiadas (42.48 por ciento), y en segundo lugar, hay que enfocarse en la mayoría de los diputados, es decir aquellos que decidieron tomar la ruta alternativa.

Esta legislatura presencié un fenómeno que las pasadas legislaturas no habían experimentado: la estructura partidista del PNR. Es notorio como la fundación de este partido empezaría a influir en la estructura de oportunidades, sin embargo, no como se vería en la siguiente legislatura. Una de las tareas más importantes del Comité Organizador del PNR fue la creación de comités locales, Salmerón (2005) señala que los miembros de este Comité, encabezado primero por Aarón Sáenz, y luego por Manuel Pérez Treviño, tenían que realizar una operación complicada: persuadir a los líderes y fuerzas locales de incorporarse a la nueva organización con el compromiso de firmar el pacto de unidad.⁸² Fue una especie de reacomodo estatal que se legalizaría en la reforma 1933 con la aglutinación formal de los partidos locales. De esta manera, esta sería la primera legislatura que fue a elecciones con el PNR ya establecido: 73 diputado se registraron de dicho partido, 4 del PRZ, 1 por el PNA, el CI y el PSO y 73 se registraron sin partido.

Lo importante son los motivos que se dieron para que estos diputados trazaran su futuro político. De la información obtenida, podemos agrupar a los diputados en cargos de nivel federal, estatal y municipal. La mayoría de los diputados de la legislatura XXXIV tomaron una ruta estatal alternativa (32), muy pocos en el nivel municipal y se comenzaría a observar el poder nacional que tendría la administración federal y que se confirmaría en la siguiente legislatura.

⁸² Pedro Salmerón, *La disciplina priísta: Aarón Saenz en 1929*, en Estudios. Filosofía, Historia, Letras. Nueva Época, num. 72 (México, primavera 2005), pp. 101-132.

Tabla 10: *Ruta de los Diputados de la Legislatura XXXV*

| <i>Ruta</i> | <i># diputados</i> | <i>Porcentaje</i> |
|-------------------------|--------------------|-------------------|
| Senador | 23 | 19.17% |
| Gobierno Federal | 20 | 16.67% |
| Puesto partidista (PNR) | 14 | 11.67% |
| Pausa y diputado | 13 | 10.83% |
| Poder Judicial | 9 | 7.50% |
| Gobernador | 7 | 5.83% |
| IP | 7 | 5.83% |
| Gobierno estatal | 6 | 5.00% |
| Sindicalismo | 5 | 4.17% |
| Oposición | 4 | 3.33% |
| Diputado Local | 2 | 1.67% |
| Alcalde | 3 | 2.50% |
| Embajador | 2 | 1.67% |
| Senador suplente | 2 | 1.67% |
| Militar | 2 | 1.67% |
| Total | 120 / 174 | 0.00% |

Fuente: Ai Camp, Roderic, *Mexican Political Biographies, 1935-1993*, Tercera edición, University of Texas Press, 1995. Ai Camp, Roderic, *Mexican Political Biographies, 1884-1934*, Primera edición, University of Texas Press, 1991. 50. Musacchio, Humberto, *Quién es quién en la política mexicana*, Diccionario, Plaza Janés, 2002. Archivo General de la Nación, documentos varios. Consulta Web. Diarios de Debate. *Legislaturas XXVII-LX (1917-2009)*, *Diputados Integrantes* en Biblioteca Virtual de la Cámara de Diputados www.diputados.gob.mx, Enciclopedia Política de México, Tomo V, *Congresos Constituyentes y Legislaturas de México Siglo XIX-XX*. Cámara de Senadores.

De los diputados que sabían que no podían reelegirse, y tenían que buscar cabida en otro puesto, 20 fueron senadores. Es decir una importante grupo de parlamentarios de la Cámara alta de 1934 a 1940 (el 35 por ciento) había sido diputado de la Cámara baja previa.⁸³

Aquí hay que hacer una pausa en un argumento que ha imperado desde aquella época sobre las carreras políticas en México ¿Es el Senado la mejor ruta para ser gobernador? Los datos para este periodo son contundentes al respecto, un gran número de gobernadores fue previamente legislador en la Cámara alta (en 1934 de 31 estados, 20 eran gobernados por ex senadores de legislaturas previas, esto es el 77 por ciento de las

⁸³ Hasta 1934 la Cámara de Senadores tenía una duración de dos años.

gubernaturas disponibles)⁸⁴. Recurriendo a la definición básica de Senado, este cuerpo legislativo normalmente existe en países federalistas, en éstos, la Cámara alta representa a las divisiones territoriales. Es probable que un escaño en el Senado sea una posición privilegiada para posteriormente ser candidato a gobernador; los recursos, la posición política y la estructura de representación, pueden hacer que el mejor camino para gobernar el estado correspondiente sea teniendo previamente un puesto en la Cámara alta. Suponiendo lo anterior, el Senado era otra forma de manifestar ambiciones locales, en este específico caso extradiputacionales.

Esto también se puede afirmar con el rol activo que tenía el Senado ante la destitución de gobernadores. Weldon (2003) brinda información sobre esto. De 1917 a 1933 la Cámara alta removió a 33 gobernadores (con su respectivo nombramiento provisional): “... el Senado debía declarar que los poderes locales ya no existían o no funcionaban y consecuentemente instalar un nuevo gobernador para llenar el vacío de poder (según el artículo 76-V de la Constitución)”⁸⁵. Al tener estas facultades, se podría pensar en un conflicto de interés por parte del Senado y la conformación de los poderes locales, en virtud a las pugnas estatales de la época. Lo que es cierto, es que un gran número de senadores fueron posteriormente gobernadores de sus estados (o de otros).

Es también notorio que a falta de poder seguir en la Cámara de Diputados, muchos diputados de la legislatura XXXV se hicieron senadores (23), pero lo más destacable de esta legislatura es el cambio hacia la centralización de los cargos públicos, en comparación a los 32 diputados de la legislatura XXXIV que fueron hacia cargos de nivel estatal, sólo 15 de la XXXV optaron por ir hacia las localidades. La correspondiente compensación se observa en los cargos de nivel federal: ya sea en los diversos puestos de las secretarías de gobierno (gobierno federal), o bien en los puestos partidistas, para estos años ya únicamente en el PNR.

Otro cambio es el aglutinamiento de corrientes políticas, muchos de los integrantes de la XXXV pertenecieron al cardenismo: Alberto Coria, Agustín Leñero y Gabino Vásquez; otros al callismo: Cosme Mier y Riva Palacio y Luis L. León; y otros al obregonismo:

⁸⁴ Conteo propio, fuente: ver tabla 10

⁸⁵ Jeffrey A. Weldon, *El Congreso, las maquinarias políticas y el Maximato: las reformas antireleccionistas de 1933*. En *El debate sobre la reelección legislativa en México: una perspectiva histórica e institucional*, Fernando F. Dworak (comp.), FCE, 2003. p. 47.

Rafel Melgar, Francisco Terminel, entre otros. Sin embargo, ningún diputado de esta legislatura integró el primer gabinete del gobierno de Lázaro Cárdenas formado por los titulares de la Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República y el Departamento del Distrito Federal que fue nombrado justo al terminar esta legislatura en diciembre de 1934. Los diputados que integraron al gobierno federal lo hicieron en puestos secundarios, esto fortalece la idea de la debilidad del Legislativo en cuestión de las oportunidad políticas inmediatas.

Lo ideal para esta investigación sería estudiar la ruta de los legisladores desde el Congreso Constituyente y hasta la legislatura XXXV, para así delinear el plano completo de la estructura de oportunidades durante la reelección. Sin embargo, tal indagación requeriría una cantidad abrumadora de tiempo, propia para una extensión de esta investigación.

A pesar de ello, se cuenta con información sobre la movilidad de la elite política mexicana desprendida del estudio citado anteriormente de Peter H. Smith (1982). Para el periodo de 1917 a 1940, usando datos biográficos de la clase política, Smith dice que la probabilidad de moverse al gabinete federal, siendo diputado, senador y gobernador era de .044, .074 y .103 respectivamente. Para un diputado era menos probable entrar al gabinete federal. Esto mismo se comprueba con la posibilidad de un diputado en comparación con un gobernador de convertirse en el dirigente del partido, para los primeros, la probabilidad era de .019 y para los segundos la probabilidad era de .034, en casi todos los casos, la probabilidad de movilidad de los diputados era inferior al resto de los cargos existentes.⁸⁶

La movilidad política desde entonces ha sido manifiestamente sometida por el gobierno federal y el PRI. Estas dos legislaturas son las que marcan la coyuntura quizás más importante de la historia parlamentaria moderna. Aquí se observa la “lucha” por mantener un estado federal, impulsado por los mecanismo formales previos, y el choque que tuvo con las fuerzas política centralistas y la creación de un partido de partidos.

⁸⁶ Smith ...*Ibid* p. 130.

Recapitulando, la conclusión más importante de observar el camino que tomaron los diputados de estas legislaturas, es el tránsito que hubo entre las distintas estructuras de oportunidades. Se pasó de un sistema federal, que a pesar de todo brindaba la oportunidad de reelección legislativa, y que Smith (1982) describe como uno de amplitud de oportunidades, de flexibilidad de movimiento, de poca predicción y de falta de seguridad en el cargo; a uno explícitamente centralista, que aglutinó las ambiciones políticas locales en la administración pública federal. Ante todo esto, se presenció el punto cúspide de llamada “deslegislación” que coincide con la relegación de los militares, y con la paulatina minoración de los municipios.

8. Consideraciones sobre la Reforma Antirreleccionista de 1933

Se ha expuesto a lo largo de esta tesis que la reelección legislativa coexistió en un esquema donde las ambiciones políticas tendían fuera de la Cámara de diputados y hacia los estados, ante esta perspectiva ¿Cómo se puede explicar, o bien, justificar, la asamblea celebrada el 20 de marzo de 1933 que votó la eliminación de la reelección consecutiva?

Antonio Martínez Báez, destacado jurista e historiador, escribió un ensayo en la década de los cincuenta para la Asociación de Juristas Mariano Otero titulado *La Reelección de los Diputados*. En éste provee información valiosa que no ha sido rescatada hasta ahora por los estudios de reelección legislativa en México.

En su texto establece que la no reelección de los senadores y diputados del H. Congreso Federal nunca fue postulada por los precursores de la Revolución, ni por los realizadores de la Constitución de 1917. Resalta que fue una asamblea extraordinaria de un partido político con una fuerza incontrastable, era un órgano extralegal que sin consulta alguna de carácter democrático “dictó” bajo la pasión creada por los acontecimientos políticos de 1928 y 1932 y bajo la influencia de los generales Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles.

Entre los personajes destacados que se opusieron a la Reforma, se encuentran Luis Cabrera y Francisco Javier Gaxiola. Cabrera se opuso fuertemente a las reformas de 1933, calificando a la eliminación de la reelección como un error que podría hacer que las Cámaras se convirtieran en semilleros burocráticos, sin mejorar en nada su eficacia legislativa. Por su parte, Gaxiola, secretario del Presidente Abelardo L. Rodríguez, confrontó los argumentos de la asamblea, explicando que no había peligro alguno en la reelección de diputados y senadores, insistía en que esto sólo cambiaría las funciones básicas de los legisladores.

Martínez Báez confirma en su ensayo uno de los argumentos centrales de esta tesis. Expone como un asiento en las Legislaturas sin reelección —en el específico caso de México— se convierte en una sinecura temporal para los políticos que están en tránsito de un puesto a otro. Esto lo hace a través de elementos teóricos. Recurre al caso francés

y a las opiniones de André Tardieu sobre la profesión parlamentaria en Francia, para señalar que cualquier modelo político desgastado se cuestiona la continuidad del poder en todos los niveles: como sucedió con los hombres de la Revolución Francesa que reclamaban la brevedad del período de los representantes populares y la prohibición de ser reelegidos.

Para el caso de México, Martínez Báez dice que Benjamin Constant fue el pensador que más influyó en el liberalismo mexicano del siglo XIX, sus enseñanzas políticas perduraron hasta la “caprichosa” reforma de 1933. A pesar de esto, apunta que no se sabe con certeza quién fue el doctrinario que inspiró la regla, a su juicio irracional, que impediría a senadores y diputados reelegirse consecutivamente.

A parte del pensamiento en materia jurídica o en Derecho Constitucionalista que prevaleció en la legislatura XXXV, es conveniente pensar en los motivos y las condiciones que llevaron a que se concretara la reforma de 1933. En la lógica de la elección racional no sólo se debe considerar la justificación obvia a esta prohibición que es la idea de abrir el sistema político a nuevos personajes para impedir el control del poder en unos pocos; también se deben de tomar en cuenta las decisiones individuales.

Haber estudiado las legislaturas XXXIV y XXXV aporta un panorama distinto a las reformas no reeleccionistas, Weldon (2003) señala que el decaimiento del legislativo era una especie de crónica anunciada que se terminaría formalizando con las reformas de 1933: *“El debilitamiento del legislativo no se logró con el establecimiento de límites a los poderes constitucionales, más bien por medio de una realineación de las preferencias de diputados y senadores provocadas por la reforma.”*⁸⁷

Los objetivos de los reformadores de la legislatura XXXV ha sido un tema tratado en distintos artículos y estudios académicos. Weldon es categórico cuando señala que es falso que la misión de estos diputados haya sido descaradamente la centralización del poder a favor del presidente, aunque es probable que les preocupara unificar el poder político en el nivel nacional; esto lo comprueba a través de la dinámica de las cámaras locales.

⁸⁷ *Ibid*, p. 40

¿Qué elementos utilizaron los diputados para favorecer unánimemente esa votación? Tomando en cuenta las tasas de reelección, un diputado tenía una probabilidad de reelegirse de alrededor de .25 (en promedio). Dicha cifra era notoria en el ámbito político (aunque no necesariamente la historiografía lo ha reportado así), los diputados sabían que era poco probable que se reeligieran (en caso de que no hubieran votado en contra de la reelección). Los legisladores estaban al tanto de que era impreciso y dudoso, quizás problemático, usar el recurso de la reelección.

Existe una corriente en la literatura que ha sido ambigua al respecto, Garrido (2000) señala que los diputados mantenían una obediencia y lealtad hacia las decisiones presidenciales, esto empujaría la reforma callista. Similarmente, Lajous (1978) menciona que los líderes populares de la legislatura, como Gonzalo N. Santos, Pérez Treviño entre otros, apoyaron la idea de una mayor rotación de los cuadros políticos, lo cual impulsaría la reforma.

Estas perspectivas son incompletas ya que han señalado a la reforma anti-reeleccionista de 1933 como una propuesta en contra de los propios intereses de los legisladores (algo totalmente distinto a la comprensión de una estructura de incentivos, que es lo que plantea esta tesis), esto se debe a que no tomaban en cuenta la relación que hay entre la ruta que toman los diputados, con las garantías que les proporcionaba la reforma. En efecto, el aprobar una reforma que les limitara reelegirse en el próximo periodo sería ir en contra de sus propio beneficio, pero esto sólo sería notorio si los diputados tuvieran posibilidades reales de hacerlo (como sucedía en el país vecino, EE.UU.).

La legislatura XXXV aprobó una reforma que les impidió seguir en el mismo puesto, pero que les otorgó la posibilidad de formar parte de una estructura partidista gubernamental desde lo nacional, esto lo demuestran las rutas por las que optaron la mayoría de los diputados: el Senado, el Gobierno Federal y el PNR.

En el contexto anterior a las reformas no reeleccionistas, estos diputados se habrían enfrentando a un escenario poco prometedor, quizás más difícil que las legislaturas previas: tenían la incertidumbre de la reelección, la inseguridad de regresar a sus estados a competir por una cargo en la pugna local, pero más importante se enfrentaban

a un nuevo actor de veto en su estructura de oportunidades: el PNR. Los intereses fueron múltiples pero los diputados de dicha legislatura sabían cuáles eran sus opciones inmediatas, y en esta baraja de rumbos estaban sujetos a las oportunidades políticas y a la recién creada estructura del PNR.

En contraparte de lo anterior, de aprobar la reforma de marzo de 1933, los legisladores tendrían posibilidades de acceder a ciertas garantías o posibles beneficios. El Senado, que fue la ruta más popular para los diputados, era una opción atractiva con la reforma. Se pasaría de un periodo de 2 a 6 años en una posición que ya estaba bien afianzada en el espectro de la estructura de oportunidad (hubo diputados que incluso quedaron como senadores suplentes). Por el otro lado, se encontraba la opción de pertenecer a la burocracia federal, aun siendo difícil el acceso al círculo más importante: el gabinete, en este caso de Cárdenas. Considerando la parte presupuestal (que se desarrolló en el capítulo anterior) y la tendencia del valor que se le daba al aparato gubernamental, pertenecer al gobierno federal en cualquiera de sus ramas era una opción viable y segura, comparada con el camino hacia el Senado que dependía de una elección popular. Por su parte, estaba el camino partidista en el PNR, que era una forma relativamente nueva en el sistema político. Este camino era quizás el que representaba más retos e incertidumbre, pero al final, era el que estaba sustentado por los grandes pesos de la política mexicana. La estructura del PNR para 1931 no era suficiente para controlar las fuerzas estatales, así, desde el CEN se preocuparon por establecer una organización que pudiera controlar a las fuerzas locales.

De esta manera, se erigía un sistema en el que era pensable la discrecionalidad en la repartición de cargos. Los legisladores pudieron haber tenido cualquiera de estas garantías a cambio de la reforma, esto explicaría en gran medida las motivaciones para que haya sido aprobada con unanimidad de 148 votos la reforma antireeleccionista de 1933.

Si las tasas de reelección fueran altas, hubiera sido impensable una reforma de esta naturaleza o por lo menos hubiera enfrentado una importante oposición: los incentivos serían totalmente distintos. Al reportar los niveles de reelección, parte nodal de esta investigación, es más clara esta perspectiva que corrobora y sustenta las explicaciones

bien desarrolladas por otros investigadores sobre la eliminación de la reelección consecutiva en 1933.

La teoría de la ambición sugiere que hay que tomar en cuenta los beneficios adquiridos por los legisladores no solamente en una dimensión, sino en varias, como sucedió en ese momento en México. Los posibles beneficios, garantías o intereses de otros actores pudieron haber sido razones suficientes. Sin embargo, el *leitmotiv* era que sus carreras políticas no se veían truncadas, de hecho, probablemente estaban siendo catapultadas. Ser diputado ya comenzaba a ser un trampolín para otros puestos, esto por el valor que se le daba a la Cámara en contraste con otros cargos, en ausencia de reelección se comenzaría a institucionalizar esta práctica que prevalece en el sistema político actual.

9. Conclusiones

El México de 1917 a 1933 es un periodo determinante en la historia política contemporánea, en él se combinaron una serie de características únicas en el sistema político, concretamente en lo que concernía al poder legislativo y al estado federal. Una de estas particularidades era la reelección legislativa.

Esta tesis explica cómo funcionó la reelección en un contexto desfavorable para el desarrollo pleno de sus facultades en la Cámara de Diputados. Las bajas tasas de reelección son una muestra de la baja institucionalización legislativa que hubo en México. Preguntarse la razón de lo que en otras palabras es la alta rotación en la Cámara de representantes, es también cuestionarse la debilidad del órgano que hace las leyes.

La respuesta al porqué se dieron estos niveles se ofreció después de hacer un repaso teórico comparativo y otro empírico histórico. Es debido a la estructura de oportunidades y al vínculo que hay entre el federalismo y la ambición política que no hubo una consolidación de la reelección legislativa, en otras palabras, los intereses políticos estaban depositados fuera de la Cámara baja y específicamente en las entidades subnacionales.

Comenzar una carrera en la Cámara de Diputados durante la posrevolución dependía en gran medida de las estructuras estatales, a diferencia de Estados Unidos en donde solamente se depende de un cuerpo distrital independiente. En el México posterior a la Constitución de 1917 hubo un esquema descentralizado que depositaba en los poderes locales las tareas relativas a la organización de las elecciones, en el mismo nivel se nominaba partidistamente y se tenía un amplio poder sobre la agenda pública nacional.

Esto hacía una fuerte influencia política estatal, que afectaba a los políticos en tres modos. Primero, la ambición política tendía a favorecer a los actores en los congresos locales, ellos definían los límites distritales, ratificaban a los presidentes municipales, entre otras cosas. Segundo, las pugnas locales para gobernador tenían un fuerte arrastre en la designación —y probablemente en la elección— de los diputados. Esto se debía al pluripartidismo y a las constantes luchas locales, que posiblemente empujaban más que las elecciones a Presidente (que eran más monolíticas y menos eventuales). Por tanto, su

éxito político-electoral dependía de su inserción y conexión con los candidatos y la red política estatal.

Finalmente, los gobernadores en el mando poseían un importante poder — fundamentalmente político, administrativo y presupuestal— sobre sus estados y por tanto sobre los diputados, es así como ellos también influían en la política nacional, esto se ha caricaturizado como “caciquismo”. La forma geográfica de México dificultaba la integración y la comunicación con el centro; el regionalismo y los estilos políticos locales hacían que a través del contacto personal y de las relaciones directas el futuro político dependiera de las lealtades locales.

No es coincidencia que estas formas del federalismo sucedieran en el contexto de lo que hemos llamada la “deslegislación” del sistema político mexicano. La Cámara de Diputados era un escalón bajo en las carreras políticas y se fue degradando hasta su sometimiento total hacia el poder Ejecutivo. La evidencia más clara para probar esto son precisamente las bajas tasas de reelección, pero también lo corrobora la relegación presupuestal que tuvo el Legislativo, combinado con la mala reputación del Congreso. Un curul era sinónimo de una prebenda temporal para los políticos que estaban en tránsito de un puesto a otro. El debilitamiento del legislativo era una historia ya anunciada que se formalizaría con las reformas no-reeleccionistas de 1933.

Las bajas tasas de reelección también fueron producto de un desafortunado funcionamiento interno que producía una distribución plana y vaga en las jerarquías legislativas. Si hubieran existido ganas de hacer una carrera legislativa, los mismos diputados hubieran creado una estructura donde existieran incentivos, como puestos escalonados que beneficiaran la antigüedad.

Como bien indica Mayhew (1974), son los mismos legisladores los que establecen las reglas del juego para obtener sus objetivos reeleccionistas. México no tuvo una legislatura institucionalizada con una jerarquía interna bien organizada en sus puestos. Pasaba justo lo contrario: había un interés bajo en hacer una carrera de diputado y eso generó una estructura interna débil que sirvió para desincentivar la profesionalización legislativa.

Hubo otro factor que minimizó los efectos “profesionalistas” de la reelección. Su implementación legislativa contemporánea sucede justo después de la desaparición de un sistema de elites rígido y cerrado que era el *porfirismo*. La Revolución significó una enorme flexibilidad en las carreras políticas y por tanto en la estructura de la ambición política. La repetición de cargos, en todos sus niveles, era mayor antes de la Revolución que en la postrevolución (1917-1940)⁸⁸. Esta es otra razón de porqué la reelección legislativa no logró registrar altas tasas, desde la Constitución de 1917 ya había un estigma en la perpetuación del poder político por la poca rotación de elites.

Es difícil establecer la causalidad específica de las conclusiones de esta tesis, ¿Las bajas tasas de reelección provocaban la poca institucionalidad legislativa y su pérdida de valor frente a las fuerzas locales? o ¿El debilitamiento legislativo fomentaba la alta rotación en la Cámara baja? A pesar de no poder determinar esto, la pregunta y respuesta de esta investigación no cambia. Fue a través del proceso de observación que se determinó la organización lógica de esta tesis: se notaron los datos —las tasas de reelección— y a partir de eso se formuló la indagación. Lo cierto es que la reelección se relacionaba con el Legislativo en un círculo vicioso que culminaría con su pronta prohibición.

Este análisis también aportó una perspectiva novedosa en relación a la votación en el Congreso sobre la reforma antireeleccionista de 1933. Se añadieron las razones federalistas ajustadas en términos de la ambición política, complementando con la ruta hacia donde se dirigían los legisladores. También, se integró un enfoque sobre la probabilidad real que tenía un diputado en reelegirse, en contraste con sus incentivos, que circulaban en el terreno burocrático (federal) y partidista. Los diputados mexicanos sí hicieron previsiones racionales, pero las manifestaron fuera de la Cámara, de esta manera empezaba un estilo característico de las carreras políticas mexicanas que es la progresividad extra-legislativa de la ambición, conocida también como “brincar” de puesto en puesto.

Ante esto, habría que considerar y reformularse si estas tasas de reelección son propias de un sistema político inmaduro, en desarrollo; o de un sistema político propio que daba

⁸⁸ Peter H. Smith, Los laberintos del poder, El reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971, El Colegio de México, primera reimpresión, 1982, p. 113.

esas condiciones definiendo otra dinámica legislativa. La ortodoxia de la ciencia política, inspirada en los casos de los países anglosajones, dice que los políticos pretenden ocupar un cargo en el Congreso y desean reelegirse continuamente. Si esto no sucedió en México, lo mismo que en Latinoamérica, podemos pensar en un patrón en la rotación legislativa. Muy poco se ha estudiado sobre cómo varía entre países los niveles de la reelección de diputados.⁸⁹

De la misma manera en que Mayhew desarrolló una tradición científica a partir de observar altas tasas de reelección en el Congreso estadounidense, mostrar estos niveles de rotación es una propuesta para teorizar sobre los casos latinoamericanos o de otros países que por su sistema político electoral y su conformación legislativa federalista muestran bajas tasas de reelección. La tesis presentada aporta información relevante para los estudios que se especialicen en los cambios de rotación en los Congresos.

Esta investigación parte de la idea de que la reelección legislativa es un elemento vital en las democracias modernas. Estudiar esto en México no sólo representa un ejercicio académico-intelectual, sino también significa participar en un debate que hasta el día de hoy sigue evolucionado. Identifico tres momentos en el México contemporáneo que han definido la discusión sobre la reelección parlamentaria.

Primero, en la etapa posrevolucionaria y en específico desde la Constitución de 1917 la reelección sería incorporada, o bien ratificada, en todos los órganos legislativos. El tema fue parte de la agenda pública hasta 1933, donde tomó un nuevo rumbo por las reformas antireeleccionistas. Después de haber funcionado desde el siglo XIX la reelección sería prohibida. El segundo momento llega hasta 1964, cuando Vicente Lombardo Toledano, líder del PPS, presentó una iniciativa de ley que planteaba permitir la reelección de diputados, la propuesta fue enmendada y aprobada por la Cámara baja, sin embargo, el Senado la rechazaría unánimemente. Finalmente, el tercer momento llegaría con la apertura democrática, la competencia electoral y el crecimiento de los partidos de oposición, que comenzaría en la última década del siglo pasado y que nos lleva hasta la actualidad. Fomentado por la academia, el debate sobre la reelección legislativa ha

⁸⁹ Para más sobre esto ver: Richard Matland, E., y Studlard, Donley T., *Determinants of Legislative Turnover: A Cross-National Analysis*, Cambridge University Press, 2004.

estado presente en iniciativas a nivel constitucional,⁹⁰ sin embargo, ninguna ha sido triunfante. El contexto político no ha sido propicio para restaurar la reelección legislativa en México, ya que se dice que la no reelección de diputados brinda facilidad para conservar la disciplina parlamentaria y el control efectivo de los partidos.

Este estudio recupera los acontecimientos del primer momento, donde la reelección ya coexistía con la Carta Magna que rige actualmente a México. Entendiendo lo que sucedió en el periodo de 1917 a 1933 se encuentran nuevos elementos que aportan al debate actual: tanto el federalismo, como la estructura de ambición política-legislativa, son temas que han sido relativamente ignorados en la discusión sobre la implementación de la reelección. ¿Qué efectos tendría hoy en el federalismo mexicano? ¿Cómo afectaría las ambiciones políticas?

El objetivo de este trabajo permitió hacer un mapa general de la reelección en México y de sus actores públicos; de la misma forma, se realizaron ejercicios de comparación entre el tiempo y entre los lugares, y se identificaron ciertas tendencias y patrones comunes, esto nos permitió entender al periodo de 1917 a 1933 como un experimento de reelección mexicana en el siglo XX.

Cabe destacar que la obtención de la información, en gran parte, fue propia: se recurrieron a diversas fuentes primarias y se presentaron los datos de una manera distinta a como se habían reportado anteriormente. Aun cuando la literatura sobre estudios legislativos ha aumentado en los últimos años, no se había visto hasta el momento un estudio descriptivo y comparativo sobre la reelección consecutiva en la época posrevolucionaria. La inclusión de cierta información y la organización de los datos resultan, desde mi punto de vista, indispensables para el correcto entendimiento del Congreso en esa época. Es, pues, la reelección un mecanismo que otorgó una dinámica distinta al mismo. De igual manera, la reelección es importante por su ausencia, en específico, por aquello que dejó: la centralización de las fuerzas políticas federales y legislativas.

⁹⁰ Las iniciativas más importantes se han dado en 2005, 2009 y 2011

Es relevante hacer una evaluación de lo que al día de hoy se entienden como los argumentos a favor y en contra de la reelección. A favor se dice que la reelección profesionaliza más al legislativo haciéndolo más eficiente. De 1917 a 1934 es claro que la tendencia a la profesionalización fue mayor que el resto del siglo XX a pesar de la poca institucionalización legislativa; para este periodo las tasas de reelección iban en aumento, aunque cayeron por las razones expuestas anteriormente. En contraste, la rotación actual en la Cámara de Diputados es total, considerando principalmente que no hay reelección.

A favor también se dice que la reelección promueve un vínculo más directo entre los representantes y los votantes. Al tener que regresar a buscar el voto en sus distritos de origen, se forma otro incentivo para una mejor y más eficaz gestión por parte de los diputados, logrando así un contacto más estrecho con sus electores. En el periodo estudiado la representación política se concentró en la vía local. Por la importancia de las fuerzas subnacionales hubo una provincialización del sistema de representación, muestra de ello fueron las numerosas cambios en la distritación nacional y local.⁹¹ A pesar de que no había una plenitud democrática, el Congreso sí vivía una alta pluralidad en comparación con el resto del siglo, esto posiblemente también se haya transmitido a las formas de representación.

A favor de la reelección también se dice que es un mecanismo de rendición de cuentas. La conclusión de esta tesis es que por el esquema político previo a las reformas anti reeleccionistas y por la reducción de los canales de transparencia después de la no reelección, la rendición de cuentas era mayor o por lo menos más cercana a un mínimo comprensible.

Sobre esto, se comentará brevemente como la evidencia encontrada indica lo anterior. La rendición de cuentas es una expresión de los controles y contrapesos en un sistema político: se trata de un instrumento de supervisión y restricción del poder. El vínculo con la producción y con el procesamiento de información es algo fundamental. Los agentes que intentan rendir cuentas para mostrar su desempeño (en este caso legislativo) tienen que exponerse a los actores que los califican y que les permiten reelegirse. El

⁹¹ Liliana López Levi y Ernesto Soto Reyes Garmendia, *Federalismo y redistribución electoral en México*, Política y Cultura, n.29 México, 2008.

principio de mostrar resultados a la ciudadanía es similar para las élites políticas. La única manera de analizar esto es a través de la circulación de información en la época. En la revisión de los Diarios de Debate fue evidente cómo después del Congreso Constituyente fue decayendo dicha información legislativa.

Se podría pensar improbable que en 20 años se redujeron de manera considerable los datos que se tienen hoy sobre aquellas legislaturas. La caída en información (número de Diarios de Debate, número de votaciones nominales, extensión de los Diarios de Debate) corresponde a una caída en la actividad parlamentaria; es decir, de las sesiones diarias y las asistencias. De tener más de 300 diarios en la Legislatura XXVII (1917) se pasaron a tener hasta 10 en la Legislatura XXXVIII (1941) (ver anexo 3). Esto es relevante por el impacto que tiene la generación y la oferta de información. Diversos investigadores también han mencionado que otra de las razones que podrían explicar esto es que se eficientó el proceso legislativo (ver Molinar y Weldon 2009). Es factible, entonces, que la reelección (junto con otros motivos políticos) garantizara mínimos mecanismos de rendición de cuentas, reflejados en la información parlamentaria.

En contra de la reelección se argumenta que ésta crea cacicazgos locales. La evidencia del periodo nos indica que en efecto existían fuertes poderes estatales que motivaron las reformas anti reeleccionistas y que, posterior a ella, se atenuaron. Las fuerzas estatales no eran compactas, al contrario se enfrentaban a diversas tensiones políticas dentro y fuera del estado. Esto es una muestra de que, contrario a la connotación peyorativa del cacicazgo, su presencia era positiva ya que otorgaba más pluralidad y representatividad a la Cámara de Diputados. Todo esto concordaría posteriormente con la institucionalización del PNR y con la instauración del presidencialismo autoritario.

De la misma manera, se argumenta en contra de la reelección por que promueve el personalismo y no permite la disciplina partidista. Es cierto, el legislador profesional tenderá a defender intereses más locales o sectoriales y menos partidistas. De 1917 a 1933, por el pluripartidismo y las múltiples pugnas de corrientes, la disciplina legislativa parece que obedecía más a los liderazgos fuertes de la época como el obregonismo, el callismo y el cardenismo, sin embargo, no hay suficiente evidencia para poder afirmar de manera contundente lo anterior.

El lapso que estudia esta tesis difícilmente ofrece argumentos para estar en contra de la reelección legislativa. Ahora bien, la situación actual puede brindar nuevos retos ante su restablecimiento en la Cámara de Diputados, como se ha dicho, se deben de considerar los efectos que tendría en el federalismo mexicano y en las ambiciones políticas. Existen mecanismos que pueden moldear la estructura de oportunidades y que podrían mejorar los incentivos que tienen los políticos en la actualidad. Algunas propuestas podrían ser: una estructura formal de jubilación política-legislativa, el replanteamiento del concepto de las licencias parlamentarias o formular una estrategia para hacer más atractiva a la Cámara de Diputados, entre otras cosas. Sin embargo, una de las enseñanzas de la teoría de la conexión electoral, y de los casos de Brasil y Estados Unidos, es que nadie más que la mismos diputados son los tienen que modificar su estructura de incentivos. La mejor estrategia para el activismo pro reeleccionista en México no se encuentra en realizar esfuerzos externos, sino en llevar diputados al Congreso que quieran reformar las reglas internas.

La contribución más importantes a la problemática presentada en esta tesis es la visión integral sobre la rotación en la Cámara baja en México. Desde el punto de vista de la investigación histórica, se aportó un estudio de un periodo casi olvidado, organizando y reagrupando información legislativa. Desde la ciencia política, se contribuyó desde los estudios legislativos, específicamente los que se especializan en las teorías de circulación de elite. Se vinculó a la ambición política y al federalismo y se encontró que juntos ayudan a entender importantes dinámicas de las relaciones ejecutivas-legislativas en México. Esta aportación se inserta en una tradición académica desarrollada principalmente en el ITAM, espero que esta investigación siga motivando la curiosidad científica ante el debate sobre la profesionalización legislativa y la estabilidad democrática. Con la información mostrada, otras oportunidades de investigación se abren, es factible hacer extensiones de éste estudio implementando una visión más sofisticada de la ambición política, o bien, haciendo ejercicios estadísticos causales.

Es una tarea de las ciencias sociales mexicanas crear una literatura sobre reelección. A su vez, es necesario que la polémica encarnada por el término se ponga en una justa balanza y se analice con los argumentos históricos y científicos correctos. La reelección es desde mi punto de vista una institución política que se debe de ver con una visión

crítica y su discusión debe de superar viejos paradigmas para convertirse en un debate sensato y moderno.

Anexos

Anexo 1: Clasificación de partidos por estado

| <i>Partido</i> | <i>Clasificación</i> | <i>Estado</i> | <i>Número de Diputados</i> |
|----------------|----------------------|----------------------|----------------------------|
| ALE | - | - | 1 |
| APSR | - | - | 1 |
| CBJ | - | - | 1 |
| CCDFIM | - | - | 1 |
| CCT | - | - | 2 |
| CEJ | - | - | 1 |
| CI | regional | Distrito Federal | 5 |
| CLV | - | - | 1 |
| COJG | - | - | 1 |
| CP | - | - | 1 |
| CPI | regional | Tabasco | 2 |
| CPIR | - | - | 1 |
| CPRJ | regional | Jalisco | 2 |
| CRSP | regional | Puebla | 2 |
| Derechista | * | * | 12 |
| HLJ | - | - | 1 |
| IND | - | - | 1 |
| Izquierdista | * | * | 44 |
| Mayoría | *** | *** | 1,680 |
| PA | - | - | 1 |
| PCINL | - | - | 1 |
| PCRP | - | - | 1 |
| PCUP | - | - | 1 |
| PD | - | - | 2 |
| PDBJ | - | - | 1 |
| PDP | regional | Tamaulipas | 2 |
| PI | - | - | 1 |
| PL | ** | Hidalgo y Tamaulipas | 2 |
| PLC | nacional | | 10 |
| PLCE | - | - | 1 |

| | | | |
|-------|----------|---------------------|-----|
| PLCH | - | - | 1 |
| PLCL | - | - | 1 |
| PLCNU | - | - | 1 |
| PLCT | regional | Tlaxcala | 2 |
| PLET | regional | Tlaxcala | 2 |
| PLG | - | - | 1 |
| PLM | - | - | 1 |
| PLN | nacional | | 31 |
| PLO | - | - | 1 |
| PLP | - | - | 1 |
| PLROC | - | - | 1 |
| PLZ | - | - | 1 |
| PN | - | - | 1 |
| PNA | nacional | | 4 |
| PNR | nacional | | 231 |
| PO | ** | DF y Tabasco | 11 |
| POC | - | - | 1 |
| POI | - | - | 1 |
| PPC | - | - | 1 |
| PPLP | - | - | 1 |
| PQ | - | - | 1 |
| PREM | regional | México | 3 |
| PRG | regional | Guanajuato | 26 |
| PRH | - | - | 1 |
| PRJ | regional | Jalisco | 22 |
| PRM | - | - | 1 |
| PRNTM | - | - | 1 |
| PRT | regional | Tabasco | 2 |
| PRZ | regional | Zacatecas | 4 |
| PS | ** | Michoacán y Yucatán | 4 |
| PSD | - | - | 1 |
| PSF | ** | Tamaulipas y México | 7 |
| PSO | regional | Oaxaca | 10 |
| PSOC | - | - | 1 |
| PSP | - | - | 1 |
| PSRT | - | - | 1 |
| PST | regional | México | 16 |
| PSVOC | regional | Veracruz | 8 |
| PSY | - | - | 1 |
| PUPBJ | - | - | 1 |
| PVA | regional | Aguascalientes | 2 |
| UL | - | - | 1 |
| ULEJ | - | - | 1 |
| UPS | - | - | 1 |
| UPSM | regional | Michoacán | 2 |

Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados. Se clasificó de la siguiente manera: cuando dos o más diputados pertenecían al partido y era del mismo estado se clasificó como regional, cuando estaba en más de 5 estados se clasificó como nacional. No se hizo más investigación para los partidos.

- Son partidos de un solo diputados. Aunque pertenecen a distintos estados no hay evidencia suficiente para decir que fueron regionales; sin embargo, esto no excluye la posibilidad de que lo sean.

* La Legislatura XXVIII es la única que se clasificó con ideología. Cabe mencionar que es de las legislaturas más estudiadas y en la que se cuenta con mayor información.

** Son partidos que se encuentra en dos estados no necesariamente vinculados regionalmente.

*** Mayoría es la clasificación generalizada en la base de datos, no existe suficiente información para afirmar que eran lo que aparentemente se puede clasificar como independientes.

Anexo 2: *Debates sobre reelección en las legislaturas*

| <i>Legislatura</i> | <i>Número de debates</i> |
|--------------------|--------------------------|
| XXVII | 22 |
| XXVIII | 16 |
| XXIX | 8 |
| XXX | 3 |
| XXXI | 2 |
| XXXII | 5 |
| XXXIII | 1 |
| XXXIV | 4 |
| XXXV | 10 |
| XXXVI | 1 |

Fuente: recopilación propia con datos del Diario de Debates consultado en línea. La búsqueda se realizó excluyendo la firma “Sufragio efectivo, no reelección”

Anexo 3: *Disminución en los Diarios de Debate*

| <i>Legislatura</i> | <i>Información Parlamentaria</i> |
|--------------------|--------------------------------------|
| XXVIII | 378 |
| XXIX | 392 |
| XXX | 204 |
| XXXI | 155 |
| XXXII | 134 |
| XXXIII | 146 |
| XXXIV | 169 |
| XXXV | 113 |
| XXXVI | 174 |
| XXXVII | 188 |
| XXXVIII | 179 |
| XXXIX | 174 |

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

9. Bibliografía

1. Aguilar Zinser, Ma. del Carmen, *La primera campaña política del General Álvaro Obregón a través de su correspondencia 1919-1920*, Memoria del XV Simposio de Historia y Antropología, Volumen. 1, pp. 423-435, Universidad de Sonora, Departamento de Historia y Antropología. Hermosillo, Sonora, México. 1991.
2. Ai Camp, Roderic, *Reclutamiento Político en México, 1884-1991*, Siglo Veintiuno Editores, 1996.
3. Ai Camp, Roderic, *Mexican Political Biographies, 1935-1993*, Tercera edición, University of Texas Press, 1995.
4. Ai Camp, Roderic, *Mexican Political Biographies, 1884-1934*, Primera edición, University of Texas Press, 1991.
5. Ai Camp, Roderic, *Quiénes alcanzan la cumbre: la élite política mexicana*, Foro internacional, COLMEX, v. 19, no. 1 (73) (jul.- sept), p. 24-61, 1978.
6. Arreola, Álvaro, *En medio de los balazos, la institucionalización electoral en México, 1910-1917*, en María Luisa Rodríguez-Sala [et al], *Independencia y Revolución: contribuciones en torno a su conmemoración*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2010.
7. Béljar, Algazi Luisa, *La Reección Parlamentaria Inmediata: un reto en la agenda política de México*, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, enero-abril, año/vol. XLVI, número 187, UNAM, México, 2003.
8. Berry William D., Berkman, Michael B. and Schneiderman, Stuart, *Legislative Professionalism and Incumbent Reelection: The development of institutional boundaries*, The American Political Science Review, Vol. 94, No. 4, Dec., 2000.
9. Black, Gordon, *A theory of political ambition: career choices and the role of structural incentives*, The American Political Science Review Vol 66, No 1, 1972.
10. Bobbio, Norberto. et. al., *Diccionario de Política*, Ed. Siglo XXI, 3a. edición. México, 1985.
11. Botero, Felipe, *Carreras Políticas en América Latina. Discusión teórica y ajuste de supuestos*, POSTData 16, N°2, ISSN 1515-209X, (págs. 167-187), Octubre 2011.

12. Campos Vargas, Emma Rosa, *Un congreso sin congresistas, la no-reelección consecutiva en el poder legislativo mexicano: 1934-1997*, Tesis Licenciatura, ITAM, México, D. F., 1996.
13. Careaga Tagueña, Maite, *Reformas institucionales que fracasan: el caso de la reforma reeleccionista en el congreso mexicano, 1964-1965*, Tesis Licenciatura, ITAM, México D.F., 1996.
14. Carey, John, *Term Limits and Legislative Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988.
15. Chhiber, Pradeep K. Y Ken Kollman, *The Formation of National Party Systems, Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India and the United States*, Princeton University Press, 2004.
16. Cossío, José Ramón, *La teoría constitucional*, Fontamara, México, 2008.
17. Cox, Gary W., *The Efficient Secret, The Cabinet and the development of political parties in Victorian England*, Cambridge University Press, 1987.
18. Cox, Gary y McCubbins, Matthew D., *Legislative Leviathan, Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press, 1993.
19. Cox, Gary y McCubbins, Matthew D., *The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes*, en *Presidents, Parliaments, and Policy* de Stephen Haggard and Mathew D. McCubbins, University of California San Diego, 1999.
20. De la Garza, Rudolph, *La función reclutadora de la Cámara de Diputados*, Revista Mexicana de Ciencia Política, XXI, 1975.
21. Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos*, México, FCE, 2004.
22. Drijanski Roth, Patricia, *La remoción de gobernadores y el federalismo mexicano, 1934-1994*, Tesis, ITAM, 1997.
23. Dworak, Fernando, *El legislador a examen: el debate sobre la reelección legislativa en México*. México: Cámara de Diputados, LVIII Legislatura: Fondo de Cultura Económica, 2003.
24. Eaton, Kent, *Politicians and Economic Reform in New Democracies: Argentina and the Philippines in the 1990s*, Penn State University Press, 2002.
25. Enciclopedia Política de México, Tomo V, *Congresos Constituyentes y Legislaturas de México Siglo XIX-XX*. Cámara de Senadores.
26. Fenno, Richard, *Home Style: House Members in Their Districts*, Boston: Little, Brown., 1978

27. Fiorina, Morris, *Afterword*, en Shepsle, Kenneth y Barry Weingast (eds.) *Positive Theories of Congressional Institutions*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2002.
28. Garrido, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada: la formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*. 9ª. Edición. México: Siglo XXI Editores, 2000.
29. González Casanova, Pablo, *El estado y los partidos políticos en México: ensayos*, México, D.F., Era, 1981.
30. González Oropeza, Manuel, *Los Diputados de la Nación*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura. Secretaría de Gobernación. México, 1994.
31. González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la separación de poderes*, México, UNAM, 1987.
32. Grant, Alan, *Legislative term limits in the United States*, *The Journal of Legislative Studies* Volume 5, Issue 2, 1999.
33. Goodspeed, Stephen Spencer, *El papel del jefe de ejecutivo en México*, *Problemas Agrícolas e Industriales en México*, núm. 7, 1955 (tomado de Weldon y Horcasitas 2009).
34. Hamilton, Alexander. et. al., *El Federalista*, Ed. FCE. México, 1984.
35. Hernández Rodríguez, Rogelio, *La participación de los diputados en una época de reelección*, en “Los legisladores ante las reformas políticas de México”, compilado por Francisco Gil Villegas M. Y Rogelio Hernández, México, El Colegio de México/ Cámara de Diputados, 2001.
36. Hibbing, John R., *Contours of the Modern Congressional Career*. *The American Political Science Review*, 85, 1991.
37. Huckabee, David, *Reelection Rates of House Incumbents: 1790-1994*, Congressional Research Service, 1996.
38. Jones, Mark P., *Explaining the high level of party discipline in the Argentine Congress*, UDESA, julio de 1988.
39. José Georgette, *La reelección en la Cámara de Diputados Federal de 1912 a 1933*, en María Luisa Rodríguez-Sala [et al], *Independencia y Revolución: contribuciones en torno a su conmemoración*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2010.

40. Juanico, Diana, *Partidos, Facciones Políticas y Elecciones: Tlaxcala en 1924*, Historia de México XXXVII ; 1, 1987.
41. López Flores, Raul; Fermín Rivas Prats, Armando Hernández Cruz, Alfredo Sainez , *Estrategia y practica parlamentaria en un Congreso plural*, Senado de la República. LXI Legislatura, 2011.
42. López Levi, Liliana y Ernesto Soto Reyes Garmendia, *Federalismo y redistribución electoral en México*, Política y Cultura, n.29 México, 2008.
43. Lujambio, Alonso, *Reelección Legislativa y Estabilidad Democrática*, Estudios, #32, Primavera de 1993.
44. Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996.
45. Lujambio, Alonso, *Entre el Pasado y Futuro: La Ciencia Política y el Poder Legislativo en México*, en Estudios, #64, 1999.
46. Mac Gregor Campuzano, Javier, *Elecciones federales y transición a un nuevo régimen: Mexico, 1920 y 1922. Estudios de caso*, Historia Mexicana, vol. LX, núm. 2, octubre-diciembre, 2010, pp. 1119-1174, El Colegio de México, Distrito Federal, México.
47. MacGregor, Josefina, *La xxvi Legislatura. Un episodio de la historia legislativa de México*, Cámara de Diputados (Biblioteca Virtual), México, 1983.
48. Madero, Francisco I., *La Sucesión Presidencial en 1910*, Random House Mondadori, Debolsillo, México, 2010.
49. Magar, Eric y Jeffrey Weldon, *The Paradox of the Veto in Mexico (1917-1997)*, Prepared for presentation at the 23rd International Congress of the Latin American Studies Association, Marriott Wardman Park Hotel, Washington, D.C., September 6-8, 2001.
50. Marenghi, Patricia Rita, *La representación territorial en los legisladores iberoamericanos: qué intereses defienden y qué políticas impulsan*, Tesis Doctoral, Universidad de Salamanca, 2009.
51. Marván, Ignacio, *La Revolución mexicana, 1908-1932*, México, CIDE, FCE, 2010.
52. Matland, Richar E., y Studlard, Donley T., *Determinants of Legislative Turnover: ACross-National Analysis*, Cambridge University Press, 2004.
53. Mayhew, David R., *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press, 1979.

54. Mejía Acosta, Jorge Andrés, *¿Una democracia ingobernable? : arreglos constitucionales, partidos políticos y elecciones en Ecuador, 1979-1996*, Tesis ITAM, México D.F., 1996.
55. Meyer, Lorenzo, *La periodización en la historia política de México en el siglo XX*, Estudios Políticos, núms: 20-21, vol. V, México, UNAM, 1997.
56. Meyer, Lorenzo, Rafael Segovia y Alejandra Lajous, *Historia de la Revolución Mexicana*, Vol. 13. *1928-1931: Los inicios de la institucionalización. La política del maximato*. México: El Colegio de México, 1978.
57. Molinar Horcasitas, Juan y Weldon, Jeffrey A., *Los Procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados 1917-1964*, Cámara de Diputados LX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, México, 2009.
58. Moncada, Carlos, *67 Gobernadores Derrocados, 1929-1979*, México, Calypso, 1979.
59. Morgenstern, Scott y Nacif, Benito, *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, 2002.
60. Musacchio, Humberto, *Quién es quién en la política mexicana*, Diccionario, Plaza Janés, 2002.
61. Nacif, Benito, *La no reelección legislativa, disciplina de partido y subordinación al ejecutivo en la Cámara de Diputados de México*, Diálogo y debate de cultura política, México, vol. 1, núm. 2. 1992.
62. Nacif, Benito, *La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados de México*, Documento de Trabajo de la División de Estudios Políticos del CIDE, número 63, México, 1997.
63. Nagle, John D., *Sistema y Sucesión, las bases sociales del reclutamiento de la élite política*, La Red de Jonás, Premia Editora, México, 1979.
64. Nava Polina, María del Carmen y Yáñez López, Jorge, *Legislar en la postrevolución, 1917-1946*, Tesis ITAM, México, D. F., 1998.
65. Paoli Bolio, Francisco J., *Legislación Electoral y Proceso Político 1917-1978*, Jurídicas, UNAM.
66. Reyes Heróles, Jesús, *El Liberalismo Mexicano*, T. III. Ed. FCE, 2a. edición México, 1974.
67. Rodríguez-Sala, María Luisa... [et al], *Independencia y Revolución: contribuciones en torno a su conmemoración*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2010.

68. Salmerón, Pedro, *La disciplina priísta: Aarón Saenz en 1929*, en Estudios. Filosofía, Historia, Letras. Nueva Época, num. 72 (México, primavera 2005), pp. 101-132.
69. Salmerón, Pedro, *La Fundación (1928-1933)*, en Miguel González Compeán y Leonardo Lomelí Vanegas (coords.), "El Partido de la Revolución, 1928-1991", México, FCE, 2000, pp. 33-105.
70. Samuels, David, *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*, Nueva York, Cambridge University Press, 2003.
71. Samuels, David, *Ambición Política, Reclutamiento de Candidatos y Política Legislativa en Brasil*, POST Data 16, N°2, Octubre/2011, ISSN 1515-209X, (págs. 281-307).
72. Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
73. Share, Donald y Mainwaring, Scott, *Transiciones vía transacción: La democratización en Brasil y España*, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 49. Enero-Febrero 1986.
74. Shepsle, Kenneth y Barry Weingast, *Positive Theories of Congressional Institutions*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2002.
75. Shugart, Matthew Soberg, and Stephan Haggard, *Institutions and Public Policy in Presidential Systems*, in Presidents and Parliaments, Haggard and McCubbins, eds. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
76. Smith, Peter H., *Los laberintos del poder, El reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*, El Colegio de México, primera reimpresión, 1982.
77. Weldon, Jeffrey A., *El Congreso, las maquinarias políticas y el Maximato: las reformas antireleccionistas de 1933*. En El debate sobre la reelección legislativa en México: una perspectiva histórica e institucional, Fernando F. Dworak (comp.), FCE, 2003.
78. Weldon, Jeffrey A., *El Presidente como legislador, 1917-1934*. En El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934, ed. Pablo Atilio Piccato Rodríguez, serie I, vol. I, tomo 3 de Enciclopedia Parlamentaria de México. México: Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1997, 117-45.

79. Weldon, Jeffrey A., *The Political Sources of Presidentialismo in Mexico. In Presidentialism and Democracy in Latin America*, ed. Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart, Cambridge University Press, 1997, p. 225-58.
80. Weldon, Jeffrey A., *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados, 1917-1964*, con Juan Molinar Horcasitas. Serie I, vol. I, tomo 2 de Enciclopedia Parlamentaria de México. México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, 2009.
81. Wilkie, James W., *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910*, University of California Press, Second Printing, 1973.

Recursos electrónicos

- Congressional Research Service (<https://opencrs.com/>).
- Diario de Debates de la Cámara de Diputados (www.cronica.diputados.gob.mx/).
- Discusión sobre reducción en el número de legisladores (<http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/cua8/antecede.htm>).
- Las Constituciones de México, 1814-1991, Comité de Asunto Editoriales. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, 1991. (http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual_regla.htm).
- LEGISLATINA (<http://americo.usal.es/oir/legislatina/>).
- Legislaturas XXVII-LX (1917-2009). Diputados Integrantes, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LX Legislatura, México, Mayo 2008 en Biblioteca Virtual de la Cámara de Diputados (www.diputados.gob.mx).
- Reglamento Internos de la Cámara de Diputados, en Biblioteca Virtual de la Cámara de Diputados (http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual_regla.htm).
- Modificaciones al reglamento interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión realizados por el Congreso Constituyente de 1916 (http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/regla/Mod_Reg_1916.pdf).