

LA ETAPA DEL PARTIDO HEGEMÓNICO

II. EL CONGRESO DE 1929 A 1976

1. *Contexto histórico*

La selección del periodo que comprende de 1929 a 1976, que parecería obedecer a un criterio caprichoso de quien esto escribe, en realidad se basa en un criterio de desarrollo político formal institucionalizado en México que se apoya en las siguientes tres consideraciones:

a) En primer término, y después de las luchas, aspiraciones y esfuerzos realizados a lo largo del siglo XIX, durante las distintas etapas de la vida del Congreso general en México, se logró —enfrentando grandes dificultades— plasmar en el texto constitucional de 1917 un proyecto esencial y claro de nación, que una vez corporizado en el texto de dicha carta magna había que construir gradualmente.

b) Una vez que se contó con el andamiaje constitucional apropiado, las fuerzas vivas de la revolu-

ción entendieron, bajo liderazgos fuertes y visionarios, la necesidad de construir un sistema político que permitiese hacer realidad los postulados de la ley fundamental; esta segunda consideración está íntimamente vinculada a la fundación en 1929 del PNR. La creación del PNR, si bien se apoyó en la fusión de un gran número de partidos políticos regionales que impedían con sus actividades el logro de la estabilidad política necesaria para desarrollar al país, surgió también en parte importante de la decisión política de una élite cuya cabeza visible fue el entonces presidente Plutarco Elías Calles, quien en su ya célebre último informe decretó el fin de la era del caudillismo para abrir paso a la etapa de las instituciones, puesto que México, hasta entonces, se había caracterizado por ser escenario de luchas personales entre caudillos que buscaban el ejercicio del poder máximo. La prueba de fuego del PNR fue superada exitosamente al ser expulsado el propio Calles del país. El partido había sobrevivido a su creador y el último de los caudillos había pasado a la historia.

Inicialmente se quiso que el PNR fuese el receptáculo de todas las fuerzas políticas de la nación ligadas a los ideales revolucionarios, aunque tampoco podemos dejar de subrayar que también fue un instrumento para el control de aquellas agrupaciones que a menudo solían servir intereses personales

y cuyas actividades en las elecciones locales casi en forma habitual culminaban en la misma pretensión: proclamar el triunfo para sí. Afortunadamente para el sistema político mexicano y el desarrollo del país la *rebelión escobarista* de 1929 fue la última rebelión de envergadura sufrida por el país hasta el mes de enero de 1994. A dicho movimiento siguieron las elecciones del 17 de noviembre de 1929, en las que triunfó el candidato del PNR. Como es ampliamente conocido, una vez bien pertrechado en el poder el PNR se organizó con base en una membresía corporativa que agrupó diversas asociaciones políticas afines tanto a nivel local como nivel regional y les aseguró estatutariamente su autonomía en relación a sus asuntos internos. Por otro lado, con el PNR principió la relación de subordinación del partido con respecto al presidente en turno, lo que nos lleva a la tercera consideración arriba anunciada que determinó escoger el año de 1929 como punto de inicio de una etapa claramente diferenciada en la evolución del Congreso mexicano cuyas características fundamentales permanecen en lo esencial hasta 1976.

c) De 1929 hasta 1976 se gesta, madura y consolida hasta su agotamiento inicial la naturaleza ciertamente reactiva —en contraste con las legislaturas activas y claramente independientes de los otros poderes o factores de poder real en una sociedad—

y vulnerable del Congreso mexicano con respecto a los lineamientos emanados del Poder Ejecutivo. La citada hegemonía incontestada del jefe del Ejecutivo —también jefe real incontestado del partido hegemónico— sobre un Poder Legislativo dominado, primero por el PNR, luego por el PRM a partir de 1938, y finalmente por el PRI desde 1946, se aprecia de manera indubitable en las cifras de los resultados electorales de las elecciones legislativas que para integrar las cámaras del Congreso se celebraron durante las décadas que corren de 1929 a 1976.

2. Organización, funcionamiento, facultades y regulación interna

De entrada, cabe establecer que desde la XXXIII Legislatura —que trabajó del 1o. de septiembre de 1928 al 31 de agosto de 1930—, y hasta la XLIX Legislatura —que trabajó de 1973 a 1976—, los cambios en la organización, funcionamiento, facultades y regulación interna del Congreso fueron reducidos y limitados debido la naturaleza ya referida del propio sistema político mexicano. No obstante, existen ciertamente —aunque espaciadas por décadas a lo largo del citado lapso— algunas modificaciones que atañen al Congreso y que referiremos a continuación como las pinceladas esporá-

dicas de un sistema político que ni estaba obligado ni le urgía realizar cambios fundamentales en la estructura y funcionamiento del Congreso mexicano, necesidad y urgencia que harían su primera aparición importante hasta el ciclo que comenzó con la reforma política y constitucional de 1977.

El sistema representativo vigente en México, desde la expedición de la Constitución de 1917, pasó por diversas reformas que buscaron inyectar mayor vigor democrático al sistema político mexicano. De esta manera, la estructura representativa originalmente contenida en la Constitución de 1917 fue modificada, primero, en lo tocante al artículo 51 que fue reformado el 29 de abril de 1933, con el fin de aumentar el periodo de ejercicio de las diputaciones de dos a tres años y, posteriormente, en 1963 con la creación de los “diputados de partido” en el artículo 54,⁸ cuyo fin era fortalecer a los partidos políticos minoritarios para aumentar el número de sus militantes en la Cámara de Diputados. El sistema de los diputados de partido consistía en el otorgamiento de un número de curules a los partidos minoritarios que, aunque no hubiesen conseguido diputaciones de mayoría sí

⁸ De Andrea Sánchez, Francisco *et al.*, *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987, p. 97.

hubiesen obtenido un porcentaje del voto significativo que permitieran una participación en la Cámara en proporción al número de votos que hubiesen logrado en las elecciones.

Ahora bien, para que un partido político minoritario tuviera acceso a la participación de diputados de partido era necesario que hubiese alcanzado cuando menos el 2.5% del total de los votos en las elecciones. Una vez dado dicho supuesto, el partido tenía entonces derecho a obtener cinco diputados de partido y a uno más, por cada 0.5% adicional de los votos hasta un límite máximo de 20 diputaciones. Por otro lado, los partidos que lograsen obtener 20 curules mediante el sistema de votación mayoritaria no gozaban del anterior derecho. Asimismo, para poder tener acceso a la obtención de diputados de partido, los partidos políticos también debían estar registrados cuando menos con un año de anterioridad a la fecha de celebración de las elecciones.

Ahora bien, no obstante las buenas intenciones de los impulsores de la reforma política de 1963, los diputados de partido no resultaron ser la solución esperada para el problema de la anemia partidista. Por ello en 1972 se tuvo que reducir el porcentaje referido del 2.5% al 1.5% del total de votos que se exigía para que los partidos pudieran tener acceso a obtener diputaciones de partido con la es-

peranza de que mediante dicha reducción los partidos minoritarios tuvieran finalmente acceso al foro legislativo federal.

Sin embargo, el Congreso mexicano no alcanzó el nivel de una estructura auténticamente pluripartidista. Este *impasse* condujo a la consideración generalizada de que urgía una reforma sustancial del sistema representativo para lograr tal meta, lo que se lograría sólo hasta el 6 de diciembre de 1977, en que se llevó a cabo la reforma política que estableció un sistema electoral mixto con dominante mayoritario.

Por lo que toca a la regulación de la vida interna del Congreso, cabe destacar que el 20 de marzo de 1934 fue expedido un nuevo Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

3. Debates y legislación

Como acontecimientos destacados de la época que generaron debate parlamentario en las legislaturas que trabajaron sucesivamente de 1929 a 1976 cabe referir los siguientes: la actividad de la XXXVII Legislatura en el apoyo unánime a la Ley de Expropiación Petrolera de marzo de 1938, promovida por Lázaro Cárdenas; el apoyo a la iniciativa de ley promovida por Manuel Ávila Camacho,

presidente constitucional —con fecha 22 de mayo de 1942—, declarando la existencia de un estado de guerra entre los Estados Unidos Mexicanos y Alemania, Italia y Japón, que obedeció al ataque y hundimiento del barco tanque Potrero del Llano de Pemex el día 13 de mayo de 1942, y que generó debates interesantes.

En la materia del sistema representativo —que está íntimamente vinculado a la integración del Congreso— cabe destacar que en el lapso de 1929 a 1976, la legislación más importante sobre la materia fue la aprobada por la XLV Legislatura a través de las reformas de 1963, tanto a los artículos 54 y 63 constitucionales como a la Ley Electoral Federal. La reforma del artículo 54 estableció el régimen de los llamados diputados de partido ya citado arriba. Por otro lado, las adiciones al artículo 63 buscaban evitar situaciones como las que acontecieron en 1958 con dos diputados del PAN que como protesta por fraudes electorales no habían tomado posesión de su cargo, por lo que a partir de 1963 se establecía que incurrirían en responsabilidad y serían acreedores a las sanciones que la ley señalara los diputados que habiendo sido elegidos no asumieran su cargo.

En resumen, la filosofía que animó la creación de los llamados diputados de partido fue alentar a la oposición facilitando el ingreso a la discusión de

la Cámara de Diputados para dar cauce legítimo a los partidos minoritarios y brindar estabilidad y fortaleza al sistema de gobierno mexicano. Por otro lado, las reformas de 1963 a la Ley Electoral Federal de 1951 buscaron ponerla a tono con la reformas constitucionales de los artículos 54 y 63 ya citados, aunque también estableció la figura de las exenciones fiscales para los partidos políticos legalmente registrados.

4. *Protagonistas*

Por la XXXVII Legislatura sobresalieron Vicente Lombardo Toledano, Ángel Menéndez Reyes, Daniel L. Rodríguez, Froylán C. Manjarrez y Adolfo Ruiz Cortines.

Por la XXXVIII Legislatura sobresalieron Alberto Trueba Urbina, Carlos Zapata Vela, Hugo Pedro González, Antonio Betancourt Pérez, Fernando López Arias, Julio López Silva, Alfonso Corona del Rosal y Alejandro Carrillo Marcor.

Por la XXXIX Legislatura destacaron Andrés Serra Rojas, Carlos Alberto Madrazo, Norberto Aguirre Palancares, Gustavo Díaz Ordaz y Carlos I. Betancourt.

Por la XLV Legislatura destacaron Carlos Sansores Pérez, Manuel Pavón Bahaine, Rodolfo Eche-

verría Álvarez, Guadalupe Rivera Marín, Flavio Romero de Velasco, José Luis Lamadrid Sauza, nuevamente Norberto Aguirre Palancares, Jesús Reyes Heróles y Carlos Loret de Mola.

5. *Estadísticas esenciales*

A continuación se presentarán los resultados electorales de las elecciones legislativas de 1946 a 1976. Este apartado resulta de gran interés para observar, en términos numéricos, el significado de la expresión “partido hegemónico” aplicada a la configuración de la Cámara de Diputados y al Senado a lo largo de tres décadas. En las elecciones de 1946, el PRI obtuvo 134 diputados, el PAN 4, el PDM 1, el FUR 1, y 3 el PDI; en 1949, el PRI obtuvo 142 diputados, el PAN 4, el PPS 1; en 1952, el PRI obtuvo 151 diputados, el PAN 5, el PPS 2, el PNM 1 y el FPP 2; en 1955, el PRI obtiene 152 diputados, el PAN 6, el PPS 2, el PNM 1; en 1958, el PRI obtiene 152 diputados, el PAN 6, el PPS 1, el PNM 1; en 1961, el PRI obtiene 172 diputados, el PAN 5, y el PPS 1; en 1964, el PRI o tiene 175 diputados, el PAN 20 (18 de partido y 2 de MR), el PPS 10 (9 de partido y 1 de MR), y el PARM 5 (de partido), los 60 senadores fueron del PRI; en 1967 el PRI obtuvo 178 diputados, el PAN 19 (de parti-

do), el PPS 10 (de partido), y el PARM 5 (de partido); en 1970 el PRI obtuvo 178 diputados, el PAN 20 (de partido), el PPS 10 (de partido), y el PARM 5 (de partido), los 60 senadores fueron del PRI; en 1973, el PRI obtuvo 189 diputados, el PAN 25 (21 de P y 4 de MR), el PPS 10 (P) y el PARM 7 (6 de P y 1 de MR); en 1976, el PRI obtuvo 195 diputados, el PAN 20 (P), el PPS 12 (P), y el PARM 10 (9 de P y 1 de MR), 62 senadores fueron del PRI y 2 de una coalición PRI-PPS.⁹

⁹ *Ibidem*, pp. 87 a 105.